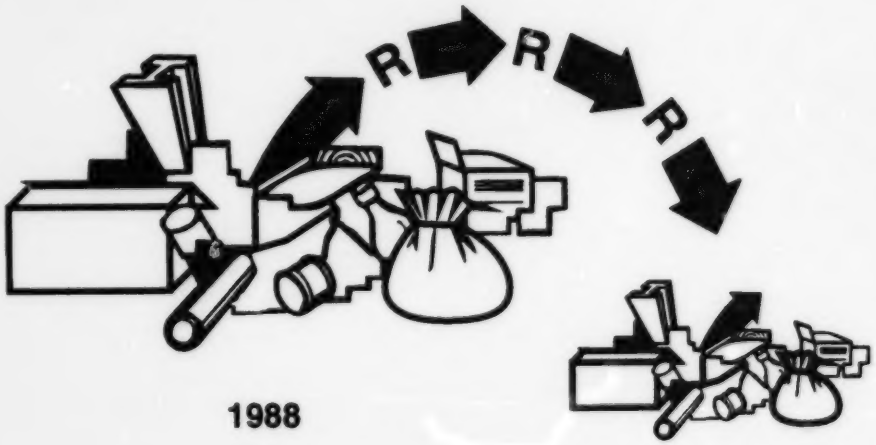
CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

Les bases techniques du Protocole national sur l'emballage : rapport sommaire



CCME-EC-41F
FÉVRIER 1992

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

Les bases techniques du Protocole national sur l'emballage : rapport sommaire

Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME)

CCME EC-41F
Février 1992

Données de catalogage avant publication (Canada)

Les Bases techniques du protocole national sur l'emballage : rapport sommaire

([Rapport]; CCME-EC-41F)
Publ. aussi en anglais sous le titre: The technical basis for the national packaging protocol.
Comprend des références bibliographiques.
"Le présent rapport concernant le protocole sur l'emballage renferme l'analyse fondamentale de divers rapports établis en cette matière pour le compte du Groupe de travail national sur l'emballage."--Préf.
ISBN 0-919074-55-3 (CCME)
ISBN 0-662-97410-7 (Environnement Canada)
No. de cat. MAS En108-3/1-41F

1. Conditionnement (Emballage) -- Canada -- Politique gouvernementale. 2. Conditionnement (Emballage) -- Canada -- Aspect de l'environnement. I. Conseil canadien des ministres de l'environnement. II. Coll.: Rapport (Conseil canadien des ministres de l'environnement) ; CCME-EC-41F.

TD195.P26T4214 1992 658.5'64'0971 C92-099625-6

©Le Conseil canadien des ministres de l'environnement
N° de cat. En 108-3/1-41F
ISBN 0-919074-55-3

Commentaires

Pour formuler des commentaires sur la teneur du présent rapport,
s'adresser à :

Jacinthe Séguin
Bureau de la gestion des déchets
Conservation et Protection
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

Pour obtenir d'autres exemplaires du présent document,
s'adresser à :

Publications de la Protection de l'environnement
Conservation et Protection
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

Avis de révision

Le présent rapport a été revu par le Bureau de la gestion des déchets d'Environnement Canada, qui en a approuvé la publication. Cette approbation ne signifie pas nécessairement que son contenu soit conforme aux vues et aux politiques d'Environnement Canada. Toute mention d'une marque déposée ou d'un produit commercial ne constitue nullement une recommandation de la part d'Environnement Canada.

Avant-propos

Le présent rapport concernant le protocole sur l'emballage renferme l'analyse fondamentale de divers rapports établis en cette matière pour le compte du Groupe de travail national sur l'emballage. Le rapport a été préparé par les firmes suivantes : MacLaren Engineers (gestionnaire de projet); Resource Systems Management International; MWR and Associates; The Cooper and Lybrand Consulting Group; Recycling Development Corporation; VHB Research et M.J. Ramsey and Associates.

Le Groupe de travail national sur l'emballage est un groupe multipartite composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces, des territoires et des municipalités, ainsi que de représentants de l'industrie, des consommateurs et des environnementalistes. Il avait pour but d'élaborer des politiques nationales sur l'emballage pour le Canada et de les proposer au Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME).

En mars 1990, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a adopté le Protocole national sur l'emballage que le groupe de travail national avait recommandé. Il s'agit de six politiques sur l'emballage mises au point et approuvées par tous les membres du groupe de travail. Le Protocole national sur l'emballage constitue l'annexe A du présent rapport.

Foreword

This report on packaging protocol contains the key analysis for a series of reports on packaging prepared for the National Task Force on Packaging. The information for this report was prepared by the following consultants: MacLaren Engineers (Project Manager); Resource Systems Management International; MWR & Associates; The Cooper & Lybrand Consulting Group; Recycling Development Corporation; VHB Research; and M.J. Ramsey & Associates.

The National Task Force on Packaging is a "multi-stakeholder" group that consists of representatives from federal, provincial, territorial and municipal governments. Representatives from environmental groups, industry and consumer groups are also included in the task force. The goal of the task force is to develop national packaging policies for Canada and recommend them to the Canadian Council of Ministers of the Environment(CCME).

In March 1990, the Canadian Council of Ministers of the Environment adopted the National Packaging Protocol that was recommended to it by the National Task Force on Packaging. The Protocol consists of six packaging policies developed by consensus and agreed to by all members of the task force. The National Packaging Protocol is included in this document as Appendix A.

Table des matières

Avant-propos v
Foreword vi
Liste des figures ix
Liste des tableaux ix
Glossaire x

Section 1
Introduction 1
1.1 Généralités 1
1.2 Nécessité de l'emballage 1

Section 2
Utilisation de l'emballage au Canada 3
2.1 Base de données 3
2.2 Coût de l'emballage pour l'industrie 4
2.3 Quantité d'emballage utilisée au Canada 4

Section 3
Options offertes pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages 14
3.1 Catégories d'options 14
3.2 Options à caractère technologique 14
3.3 Options à caractère non technologique 16

Section 4
Analyse du cycle de vie environnemental 18
4.1 Cycle de vie général des matériaux d'emballage 18
4.2 Effets nuisibles 18
4.3 Application de l'analyse dans le contexte d'une politique nationale sur l'emballage 20

Section 5
Considérations économiques 21
5.1 Structure de l'industrie de l'emballage 21
5.2 Importance des entreprises qui achètent les emballages 21
5.3 Capacité des industries à appliquer une politique nationale sur l'emballage 22
5.4 Répercussions économiques 22
5.5 Souplesse et calendrier d'application 23

Section 6
Considérations législatives 24
6.1 Législation concernant l'emballage au Canada 24
6.2 Législation concernant l'emballage aux États-Unis . . 26
6.3 Législation concernant l'emballage en Europe et au Japon 28
6.4 Résumé 28

Section 7
Attitude des consommateurs envers l'emballage 29
7.1 Sensibilisation et réaction des consommateurs 29
7.2 Réponse aux préoccupations des consommateurs . . . 30
7.3 Résumé 32

Section 8
Consultation des groupes d'intérêt 34
8.1 Consultation 34
8.2 Principales conclusions 35

Section 9
Recommandations pour une politique nationale sur l'emballage 38

Références 40

Bibliographie 40

Annexe A
Le Protocole national sur l'emballage 41

Annexe B
Programme d'action relatif au Protocole national sur l'emballage 47

Liste des figures

1 Valeur des matériaux d'emballage par rapport au coût total des matériaux et des fournitures de fabrication 6

2 Étapes de la production, de l'utilisation et de l'élimination d'un emballage 19

Liste des tableaux

1 Ventes de chaque type d'emballage pour 1979 et 1986 et projections de ventes pour l'an 2000 5

2 Types d'emballage utilisés par secteur industriel en 1986 7

3 Quantité estimative d'emballage utilisée au Canada en 1988 9

4 Proportion de l'emballage total utilisée par secteur industriel en 1988 11

5 Possibilités de réduction, de réemploi et de recyclage de divers matériaux d'emballage en 1988 . . 15

Glossaire

Les définitions suivantes s'appliquent aux termes utilisés pour l'élaboration du Protocole national sur l'emballage.

Contenu recyclé : Partie ou totalité de l'emballage qui est formée de matière secondaire.

Déchet : Matière, produit, sous-produit ou autre objet qui n'a plus d'utilité dans sa forme actuelle et qui est envoyé dans un lieu d'élimination.

Déchet de consommation : Tout objet qui a rempli son rôle de consommation et qui a été jeté.

Emballage : Matériau ou élément qui est utilisé pour protéger, contenir ou transporter un bien ou un produit. Un emballage peut aussi être un matériau ou un élément qui est physiquement attaché à un produit ou à son contenant à des fins de promotion du produit ou de transmission d'information au sujet du produit.

Matière secondaire : Tout objet qui entre de nouveau dans le processus de fabrication. Il peut s'agir de déchets de consommation ou d'autres matières.

Minimisation des déchets : Toute mesure apte à réduire le volume de déchets qu'il faut éliminer.

Production de déchets : Rejet de matières, de produits, de sous-produits ou d'autres objets qu'il faut gérer dans des lieux d'élimination des déchets.

Récupération : Utilisation d'un déchet pour sa valeur énergétique ou pour sa valeur matérielle à des fins autres que le réemploi ou le recyclage.

Recyclable : Se dit d'une matière qui peut remplacer une matière première dans la fabrication d'un produit.

Recyclage : Transformation par un procédé manufacturier d'un produit, d'un sous-produit ou d'un objet déjà utilisé en vue de réutiliser sa valeur matérielle.

Réduction à la source : Toute mesure prise pour minimiser la quantité de matière utilisée dans la fabrication d'un emballage ou pour minimiser la quantité d'emballage fabriquée.

Réemploi ou **réutilisation :** Nouvelle utilisation directe d'un emballage sans qu'il ait fait l'objet d'une transformation.

Section 1

Introduction

1.1 Généralités

Au Canada, la bonne gestion des déchets solides se limitait dans le passé à la collecte et à l'élimination rapides des ordures ménagères. Cette notion s'est récemment transformée; dans un contexte environnemental élargi, on est davantage conscient de la nécessité de bien gérer les ressources afin de protéger notre environnement et de maintenir le développement de notre économie.

Cette nouvelle perspective incite tous les paliers d'administration du pays à mettre au point des stratégies générales axées sur la réduction, le réemploi et le recyclage des déchets. De nombreuses administrations ont fixé des objectifs de récupération de déchets, mais les municipalités et les provinces ont toujours considéré que l'emballage devait faire l'objet de mesures à l'échelle nationale pour qu'on puisse atteindre les objectifs établis en matière de réduction.

En avril 1989, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), sous son ancienne désignation de Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE), faisait la déclaration suivante :

«La gestion des déchets est un problème national urgent et impératif. Parce que le Canada est une des nations qui gaspillent le plus, certains gouvernements commencent à manquer de terrain pour l'enfouissement des déchets. À cet effet, les ministres ont demandé au Comité de gestion des déchets du CCMRE de mettre au point, dans le cadre d'une étude plus vaste sur les possibilités de gestion des déchets comprenant des politiques gouvernementales sur l'acquisition et le recyclage, une politique nationale sur l'emballage. Les objectifs convenus prévoyaient une diminution des déchets et une réduction de cinquante pour cent (50 %) de la production de déchets d'ici l'an 2000».

Un groupe de travail national sur l'emballage a ensuite été mis sur pied pour élaborer une politique nationale sur l'emballage qui soit conforme aux exigences du CCME. Ce groupe de travail a fait appel à une formule multipartite pour atteindre cet objectif; il se composait de représentants de chaque province et territoire, des organismes fédéraux compétents, des municipalités, de l'industrie, des groupes d'environnementalistes et des associations de consommateurs, et il était présidé par un représentant d'Environnement Canada.

Le Groupe de travail national sur l'emballage a fait exécuter des recherches et obtenu divers rapports (mentionnés dans la bibliographie) qui renfermaient les données nécessaires pour l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage. Le présent document donne un aperçu des données techniques et des analyses détaillées exposées dans ces rapports.

1.2 Nécessité de l'emballage

L'emballage joue un rôle essentiel dans la distribution de produits de qualité aux industries et aux consommateurs et dans la transmission de renseignements sur les

produits. La plus importante fonction de l'emballage est de protéger les produits, surtout pendant le transport et l'entreposage. Le matériau et la conception de l'emballage varient selon les produits : par exemple, les appareils électroniques fragiles ou les produits pharmaceutiques exigent un emballage qui les protège bien contre les chocs, tandis que l'emballage des produits industriels est moins soigné. Les consommateurs veulent également que l'on complique l'accès à certains produits pour des raisons de santé et de sécurité, et il faut alors augmenter l'emballage pour répondre à cette demande.

La loi exige que l'on fournisse des renseignements sur certains produits, par exemple leur composition, leur mode d'emploi et toute mesure de sécurité applicable. La réglementation prévoit aussi l'étiquetage bilingue. Toute cette information doit être inscrite sur l'emballage : plus il y a d'information requise, plus l'emballage risque d'être volumineux.

L'emballage joue également un rôle croissant dans la commercialisation des produits, tant pour faciliter leur entreposage et leur manutention que pour les rendre plus acceptables pour les consommateurs.

Personne ne conteste les nombreux avantages des emballages, mais leur omniprésence et le grand volume qu'ils occupent dans les décharges posent maintenant un grave problème de gestion des déchets. La solution n'est pas nécessairement d'éliminer l'emballage, mais plutôt de réduire ses effets négatifs sur l'environnement. On peut y parvenir en appliquant des mesures comme la réduction à la source, le réemploi et le recyclage.

Section 2

Utilisation de l'emballage au Canada

La présente section fournit une analyse du coût de l'emballage pour l'industrie et des quantités estimatives des différents types d'emballage qui sont utilisées par chaque secteur industriel. Cette analyse indique les secteurs qui sont les principaux utilisateurs d'emballage et elle permet d'axer les études ultérieures sur les mesures de récupération qui peuvent être prises pour certains emballages utilisés par certaines industries.

2.1 Base de données

La base de données qui a permis de déterminer l'utilisation de l'emballage au Canada est la série chronologique de Statistique Canada pour la période de 1979 à 1986, durant laquelle Statistique Canada a recueilli des données sur le coût annuel de différents types d'emballage pour chaque secteur industriel.

La série chronologique de Statistique Canada offre plusieurs avantages. Il s'agit de l'unique source de données qui fait état de tous les emballages achetés par l'industrie canadienne sur une période de plusieurs années. Ces renseignements sont objectifs et très fiables pour tous les groupes engagés dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage. Enfin, la base de données répartit les coûts de l'emballage selon les groupes de la *Classification type des industries*, ce qui permet de déterminer avec exactitude le volume d'emballage utilisé au Canada.

La base de données de Statistique Canada comporte aussi plusieurs inconvénients. Par exemple, elle indique la valeur plutôt que la quantité de l'emballage utilisé par l'industrie canadienne. Il aurait été plus utile d'avoir un tonnage comme unité de mesure pour élaborer une politique nationale sur l'emballage.

De plus, les données couvrent les ventes d'emballage produit au Canada, et non l'utilisation globale d'emballage au pays. Puisque le Canada est depuis longtemps un importateur net de produits finis (et par le fait même de l'emballage qui les accompagne), on peut en déduire que notre pays est aussi un importateur net d'emballage. On ne connaît cependant pas dans quelle mesure cette hypothèse est exacte.

Enfin, parce que Statistique Canada a modifié sa structure de collecte de données pour adopter un système harmonisé international, les données pour l'année 1988 n'étaient pas disponibles au moment de l'étude. Cette nouvelle structure limite également la comparabilité des données de 1986 et de 1988. En conséquence, une projection du coût de l'emballage pour 1988 à partir des données disponibles de Statistique Canada est considérée comme une base d'estimation raisonnable.

L'interprétation de la base de données est également compliquée par deux autres facteurs. En premier lieu, les données sur le coût de l'emballage obtenues par Statistique Canada entre 1979 et 1986 étaient assujetties aux dispositions de confidentialité de la *Loi sur la statistique*. Par conséquent, des renseignements n'ont pu être communiqués pour les groupes de la *Classification type*

des industries dont les répondants étaient peu nombreux. Cette situation peut nuire à l'analyse de certains détails relatifs à l'utilisation de l'emballage, sans toutefois empêcher l'analyse des grandes tendances applicables au coût de l'emballage.

Deuxièmement, les classifications relatives à la déclaration des coûts de l'emballage ont varié dans certains cas. Depuis 1983, les industries des aliments et des boissons et les industries des produits en caoutchouc et en matière plastique doivent déclarer les coûts de l'emballage dans deux catégories distinctes, plutôt que dans une seule catégorie comme c'était le cas auparavant. La classification des industries des textiles de première transformation, des produits textiles et de l'habillement a également changé en 1983, de même que la répartition des entreprises entre le secteur de la machinerie et celui du matériel de transport.

2.2 *Coût de l'emballage pour l'industrie*

Le tableau 1 indique le montant consacré par l'industrie à chaque type d'emballage en 1979 et en 1986, ainsi qu'une projection du coût prévu pour l'an 2000. Comme on peut le constater, les taux de croissance annuels ont varié considérablement entre 1979 et 1986. Dans l'ensemble toutefois, l'augmentation moyenne du coût de l'emballage a été de 8,7 % par année. La projection de ce taux de croissance indique que l'emballage coûtera environ 18 milliards de dollars en l'an 2000.

Cette même projection du tableau 1 pour l'an 2000 indique que l'on dépensera plus pour les contenants, bouteilles et bonbonnes en plastique que pour tout autre type d'emballage. Si l'on ajoute à cette catégorie la pellicule de plastique transparent, le montant consacré aux emballages en plastique correspondra à environ 25 % du total. Les emballages en papier et en carton (boîtes pliantes et montées, boîtes en carton ondulé, sacs de papier, papier et carton) domineront toujours, malgré une baisse générale du taux de croissance entre 1979 et 1986. En l'an 2000, environ 45 % du coût total reviendra aux emballages de papier et de carton.

La figure 1 indique le coût des matériaux d'emballage par rapport au coût total des matériaux utilisés par les fabricants. Ce coût fluctuait aux alentours de 3,5 % entre 1979 et 1986. Les données ne sont pas disponibles pour la période après 1986, mais les renseignements fournis par l'industrie indiquent que cette proportion n'a pas beaucoup changé ces dernières années.

2.3 *Quantité d'emballage utilisée au Canada*

Le tableau 2 présente les types d'emballage utilisés dans chaque secteur industriel au Canada en 1986. Il indique que la plupart des types d'emballages étaient utilisés dans la plupart des secteurs, mais que plusieurs secteurs n'utilisaient pas certains emballages comme les boîtes en métal, les tonneaux, le verre, les sacs de papier et les contenants de plastique.

Le tableau 3 présente des estimations de la quantité d'emballage utilisée par les industries en 1988 et de la quantité utilisée en 1988 par chaque secteur et par tranche de 1 000 $ consacrée à l'emballage. Le rapport intitulé «Packaging Application in Canada» (MacLaren Engineers Inc., 1990) indique la méthode et les données utilisées pour obtenir le nombre estimatif de tonnes d'emballage utilisées par l'industrie. Les données figurent également dans le rapport «Packaging Reduction, Reuse and Recycling Technology Options» (MacLaren Engineers Inc., 1990).

Tableau 1 Ventes de chaque type d'emballage pour 1979 et 1986 et projections de ventes pour l'an 2000

Type d'emballage	1979 (milliers de dollars)	% du total	1986 (milliers de dollars)	% du total	Échelle de croissance annuelle entre 1979 et 1986 (%) *	Croissance annuelle moyenne (%)	2000 (milliers de dollars)	% du total
Boîtes pliantes et montées	384 806	12,3	673 593	12,5	(0,1) - 28,5	8,7	2 166 000	12,0
Boîtes et emballage en carton ondulé	592 388	18,9	996 798	18,5	5,7 - 13,4	7,7	2 816 000	15,6
Boîtes en métal	562 057	17,9	910 525	16,9	(1,6) - 14,3	7,3	2 276 000	12,6
Tonneaux et fûts en métal (uniservice)	37 047	1,2	47 566	0,9	(3,1) - 11,9	3,8	77 000	0,4
Bouteilles et bonbonnes en verre	296 695	9,4	434 568	8,1	(1,3) - 13,5	5,7	893 000	4,9
Sacs en papier, toutes sortes	62 807	2,0	91 997	1,7	(1,0) - 14,9	5,7	189 000	1,0
Papier et carton	94 377	3,0	200 742	3,7	(2,2) - 72,1	13,4	1 026 000	5,7
Bois	94 293	3,0	137 736	2,6	(15,7) - 17,4	6,0	294 000	1,6
Métal et plastique (couvercles, agrafes, courroies et câbles)	167 880	5,3	449 437	8,3	9,1 - 23,2	13,6	2 358 000	13,1
Contenants, bouteilles et bonbonnes en plastique	136 303	4,3	374 715	6,9	12,2 - 23,6	17,3	2 982 000	16,5
Pellicule transparente (sacs, feuilles et rouleaux)	206 698	6,6	394 610	7,3	(3,6) - 21,6	10,2	1 395 000	7,7
Papier métallique, étiquettes et enveloppes	218 511	7,0	293 959	5,4	(12,4) - 16,6	7,4	692 000	3,8
Divers	285 882	9,1	391 719	7,3	(20,9) - 15,6	6,6	899 000	5,0
Total	3 139 744	100,0	5 397 965	100,0	(2,9 - 13,6)	8,7	18 063 000	100,0

* Les chiffres entre parenthèses indiquent une croissance annuelle négative.

Remarques: Les projections ne tiennent pas compte des effets sur le secteur manufacturier du GATT, de l'Accord de libre-échange et d'autres accords éventuels.

Les valeurs indiquées ne comprennent pas l'emballage intégré aux produits importés.

Le tableau 3 indique que les industries des aliments et des boissons représentaient en 1988 environ 50 % de la quantité d'emballage utilisée et environ 58 % du total des coûts d'emballage. Réunis, les cinq secteurs ayant utilisé le plus d'emballage représentaient environ 72 % de la quantité totale et 80 % du coût total de l'emballage en 1988.

Il faut interpréter avec prudence les données relatives au nombre estimatif de tonnes d'emballage utilisées par chaque secteur industriel par tranche de 1 000 $ consacrée à l'emballage. Un classement élevé n'indique pas nécessairement un excès d'emballage : il peut signifier tout simplement que l'on utilise un matériau d'emballage lourd mais relativement peu coûteux. À titre d'exemple, mentionnons que cinq des six premiers secteurs selon ce classement utilisent surtout du bois comme matériau d'emballage. Les quatre principaux utilisateurs d'emballage selon le poids se classent dans la moitié inférieure des secteurs industriels lorsqu'ils sont évalués en fonction du poids par tranche de 1 000 $ consacrée à l'emballage, ce qui indique un emballage relativement coûteux par rapport à son poids.

Le tableau 4 présente la proportion de chaque type d'emballage utilisée par les treize principaux secteurs industriels dont le poids total d'emballage utilisé en 1988 dépassait les 95 000 tonnes. Ces secteurs industriels consommaient 91,4 % de la quantité estimative totale d'emballage utilisée au Canada en 1988.

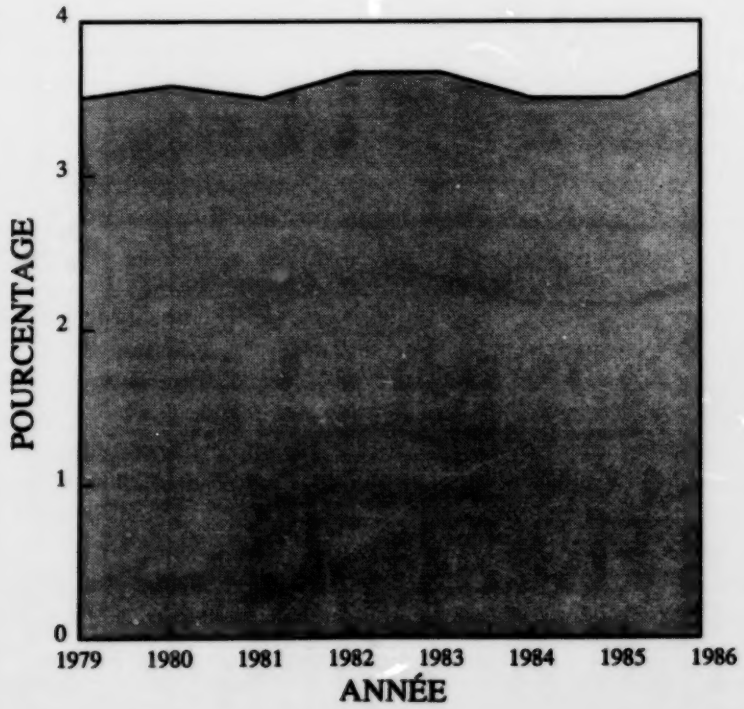


Figure 1 **Valeur des matériaux d'emballage par rapport au coût total des matériaux et des fournitures de fabrication**

Tableau 2 Types d'emballage utilisés par secteur industriel en 1986

Secteur industriel	Type d'emballage					
	Boîtes pliantes et montées en carton	Boîtes et emballages en carton ondulé	Boîtes en métal	Tonneaux et fûts en métal (uniservice)	Bouteilles, pots et bonbonnes en verre	Sacs de papier, toutes sortes
Aliments	X	X	X	X	X	X
Boissons	X	X	X	-	X	-
Tabac	X	X	X	-	-	-
Produits en caoutchouc	X	X	X	X	-	-
Produits en matière plastique	X	X	-	X	-	-
Cuir et produits connexes	X	X	-	-	-	-
Textiles de première transformation	X	X	-	-	-	X
Produits textiles	X	X	-	-	-	-
Habillement	X	X	-	-	-	-
Bois	X	X	-	-	-	X
Meubles et articles d'ameublement	X	X	-	-	-	X
Papier et produits connexes	X	X	X	-	-	X
Imprimerie, édition et industries connexes	X	X	-	-	-	-
Métaux de première transformation	X	X	-	X	-	X
Produits métalliques	X	X	X	X	-	X
Machinerie	X	X	-	X	-	-
Matériel de transport	X	X	-	-	-	-
Produits électriques et électroniques	X	X	X	-	-	-
Produits minéraux non métalliques	X	X	X	X	-	X
Produits raffinés du pétrole et du charbon	X	X	X	X	-	-
Industries chimiques	X	X	X	X	X	X
Autres industries manufacturières	X	X	X	X	-	X

Tableau 2 Types d'emballage utilisés par secteur industriel en 1986 (suite)

Secteur industriel	Type d'emballage						
	Papier et carton	Bois (palettes, boîtes à skis, cageots, tonneaux et barils	Métal et plastique (couvercles, agrafes, câbles et courroies)	Plastique (contenants, bouteilles et bonbonnes)	Pellicule transparente (sacs, feuilles et rouleaux)	Papier métallique, étiquettes et enveloppes	Divers
Aliments	X	X	X	X	X	X	X
Boissons	-	X	X	X	X	X	X
Tabac	X	-	X	X	X	X	X
Produits en caoutchouc	X	X	X	X	X	X	X
Produits en matière plastique	X	X	X	-	X	X	X
Cuir et produits connexes	X	-	-	-	X	X	X
Textiles de première transformation	X	X	X	X	X	X	X
Produits textiles	X	X	X	X	X	X	X
Habillement	X	-	X	-	X	X	X
Bois	X	X	X	-	X	X	X
Meubles et articles d'ameublement	X	X	X	-	X	X	X
Papier et produits connexes	X	X	X	-	X	X	X
Imprimerie, édition et industries connexes	X	X	X	-	X	X	X
Métaux de première transformation	X	X	X	-	X	X	X
Produits métalliques	X	X	X	X	X	X	X
Machinerie	X	X	X	-	X	X	X
Matériel de transport	X	X	X	-	X	X	X
Produits électriques et électroniques	X	X	X	X	X	X	X
Produits minéraux non métalliques	X	X	X	X	X	X	X
Produits raffinés du pétrole et du charbon	-	X	X	X	-	X	X
Industries chimiques	X	X	X	X	X	X	X
Autres industries manufacturières	X	X	X	X	X	X	X

Tableau 3 Quantité estimative d'emballage utilisée au Canada en 1988 (en milliers de tonnes)

Secteur industriel	Quantité totale	Pourcentage de la quantité totale	Rang selon la quantité	Dépenses prévues pour l'emballage (1988) (milliers de dollars)	Rang selon le coût	Quantité par tranche de 1 000 $	Rang selon la quantité par tranche de 1 000 $
Aliments	1 855 271	32,5	1	2 389 000	1	0,78	17
Boissons	1 004 985	17,6	2	1 333 000	2	0,75	16
Tabac	109 149	1,9	12	149 000	7	0,73	18
Produits en caoutchouc	23 465	0,4	19	22 000	21	1,07	12
Produits en matière plastique	131 396	2,3	10	109 000	10	1,21	10
Cuir et produits connexes	21 503	0,4	21	21 000	22	1,02	15
Textiles de première transformation	20 017	0,4	22	34 000	19	0,59	21
Produits textiles	63 330	1,1	16	51 000	17	1,24	9
Habillement	59 583	1,0	17	58 000	15	1,03	14
Bois	77 023	1,4	15	120 000	8	0,64	20
Meubles et articles d'ameublement	89 223	1,6	13	74 000	12	1,21	11
Papier et produits connexes	439 139	7,7	4	414 000	4	1,06	13
Imprimerie, édition et industries connexes	166 068	2,9	8	55 000	16	3,02	1
Métaux de première transformation	79 739	1,4	14	62 000	13	1,29	8
Produits métalliques	164 619	2,9	9	92 000	11	1,79	4
Machinerie	45 154	0,8	18	25 000	20	1,81	3
Matériel de transport	202 275	3,5	6	116 000	9	1,74	5
Produits électriques et électroniques	199 149	3,5	7	152 000	6	1,31	7
Produits minéraux non métalliques	242 354	4,2	5	153 000	5	1,58	6
Produits raffinés du pétrole et du charbon	19 790	0,3	20	45 000	18	0,44	22
Industries chimiques	571 880	10,0	3	880 000	3	0,65	19
Autres industries manufacturières	119 431	2,1	11	62 000	13	1,93	2
Total	5 704 543	100		6 416 000		0,89	

Le tableau 4 indique que la plupart des secteurs industriels utilisaient surtout un ou deux matériaux d'emballage en ce qui a trait au poids. Le bois constitue un matériau d'emballage important pour les secteurs industriels non axés sur la consommation. Il représente au moins la moitié de la quantité d'emballage utilisée dans les secteurs de l'imprimerie et de l'édition, des métaux de première transformation, des produits métalliques, de la machinerie et du matériel de transport, et il constitue entre le tiers et la moitié de la quantité d'emballage utilisée par les secteurs des produits électriques et électroniques et des produits minéraux non métalliques.

Par contre, le tableau 4 semble indiquer que le bois n'est pas beaucoup utilisé dans les secteurs des aliments et des boissons (si l'on se fonde sur le montant annuel qu'elles consacrent à l'emballage en bois). Les fabricants d'emballage en bois déclarent cependant que ces secteurs utilisent en fait 40 % de toute leur production. Cet écart serait attribuable au fait que les secteurs des aliments et des boissons utilisent des palettes de bois réutilisables et réduisent ainsi le coût annuel consacré aux nouvelles palettes. Les autres secteurs industriels qui utilisent des palettes uniservice consacrent chaque année un montant beaucoup plus élevé à l'emballage en bois.

Contrairement aux emballages en bois, les boîtes et emballages en carton ondulé ne dominent dans aucun secteur particulier quant à la quantité totale d'emballage utilisée; toutefois, un plus grand nombre d'industries les utilisent. Dans les secteurs où le bois constitue le principal matériau d'emballage en ce qui a trait au poids, les boîtes et emballages en carton ondulé viennent généralement en deuxième place. Dans l'industrie des aliments, on estime que les boîtes et emballages en carton ondulé représentent environ le quart de l'emballage acheté chaque année.

Les boîtes pliées et montées sont également utilisées dans un très grand nombre d'industries, mais elles ne représentent généralement qu'une proportion relativement faible de la quantité d'emballage utilisée par chaque secteur industriel. La grande exception dans ce cas est l'industrie du tabac, dans laquelle ces boîtes constituent près de 80 % de la quantité estimative d'emballage utilisée en 1988.

Le plastique n'est pas très utilisé par les industries mentionnées au tableau 4. Toutefois, si on les réunit, le plastique et la pellicule transparente représentent au moins 5 % de la quantité d'emballage utilisée par onze des douze industries mentionnées et environ 20 % de la quantité utilisée par deux de ces industries (aliments et industries chimiques). Dans l'industrie des aliments, le plastique se classerait deuxième comme matériau d'emballage en ce qui a trait au poids, après les boîtes et emballages en carton ondulé; dans les industries chimiques, le plastique et la pellicule transparente sont aussi utilisés que les boîtes et emballages en carton ondulé.

Les autres matériaux d'emballage sont utilisés par un moins grand nombre de secteurs industriels, ou bien ils représentent une plus faible proportion de l'emballage utilisé par tous les secteurs industriels. Seuls trois secteurs industriels utilisent le verre, mais ce matériau représenterait près de la moitié de la quantité d'emballage utilisée par l'un d'eux (les boissons). De même, les boîtes en métal et les tonneaux constituent le gros du poids des emballages utilisés par les «autres industries manufacturières», probablement en raison du fait que l'on emploie des tonneaux pour les matières premières et les déchets liquides.

Tableau 4 Proportion de l'emballage total utilisée par secteur industriel en 1988

Secteur industriel	Boîtes pliantes et montées	Boîtes et emballages en carton ondulé	Boîtes en métal	Tonneaux et fûts	Bouteilles en verre et bonbonnes
Aliments	19,5	24,4	9,1	<0,1	16,3
Boissons	3,9	17,5	16,0	0	48,7
Tabac	79,3	8,2	3,4	0	n.d.
Produits en matière plastique	19,7	44,3	0	0,9	0
Papier et produits connexes	15,2	24,7	n.d.*	0	0
Imprimerie, édition et industries connexes	8,4	11,4	0	0	0
Produits métalliques	8,7	24,3	n.d.	0	
Matériel de transport	8,7	32,4	0	1,8	0
Produits électriques et électroniques	9,4	42,1	n.d.	n.d.	0
Produits minéraux non métalliques	<0,1	39,7	<0,1	n.d.	0
Industries chimiques	15,4	19,9	8,5	2,8	11
Autres industries manufacturières	14,9	27,2	0,3	43,3	n.d.

* n.d. : Les données ne sont pas disponibles en vertu des dispositions de confidentialité de la *Loi sur la statistique*.

Remarques : On estime que les 12 secteurs industriels susmentionnés ont consommé 91,4 % de l'emballage utilisé au Canada en 1988.

L'emballage intégré aux produits importés est exclu.

Tableau 4 Proportion de l'emballage total utilisée par secteur industriel en 1988 (suite)

Secteur industriel	Sacs et autres produits en papier	Bois	Plastique	Pellicule transparente	Papier métallique, étiquettes et enveloppes
Aliments	8,2	0,6	8,7	12,6	0,1
Boissons	n.d.*	1	12,1	<0,1	0,6
Tabac	n.d.	0	4,2	2,7	2,1
Produits en matière plastique	5,8	18,9	3	7,4	<0,1
Papier et produits connexes	26,7	19,8	7,7	5,7	<0,1
Imprimerie, édition et industries connexes	4,8	68,7	4,7	1,8	<0,1
Produits métalliques	1,4	57,8	5,8	0,4	<0,1
Matériel de transport	n.d.	53,2	4	1,7	<0,1
Produits électriques et électroniques	2,6	37,8	7,1	0,5	0,4
Produits minéraux non métalliques	10	40,1	3,8	5,9	<0,1
Industries chimiques	2,8	19,6	17,1	2,1	0,8
Autres industries manufacturières	8,9	2,1	1,8	1,2	<0,1

* n.d. : Les données ne sont pas disponibles en vertu des dispositions de confidentialité de la *Loi sur la statistique*.

Remarques : On estime que les 12 secteurs industriels susmentionnés ont consommé 91,4 % de l'emballage utilisé au Canada en 1988.

L'emballage intégré aux produits importés est exclu.

Enfin, le papier métallique, les étiquettes et les enveloppes constituent une très faible proportion des emballages utilisés par tous les secteurs industriels. Ils représentent environ 2 % de l'emballage utilisé dans l'industrie du tabac et environ 1 % de celui utilisé dans les industries chimiques, y compris les produits pharmaceutiques et les produits de toilette.

Section 3

Options offertes pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages

3.1 Catégories d'options

Les mesures de réduction, de réemploi et de recyclage qui peuvent empêcher les emballages d'aboutir dans les décharges sont à caractère technologique ou non technologique. Les mesures technologiques s'appliquent plutôt à des matériaux particuliers qu'il s'agit de rendre plus aptes à la réduction, au réemploi ou au recyclage, tandis que les mesures non technologiques concernent normalement les principes de gestion généraux qui touchent la conception de l'emballage et la quantité de déchets qui en résulte. Ces deux catégories doivent être prises en considération dans toute étude sur le sujet, mais le présent rapport traite principalement des options à caractère technologique.

Les fournisseurs et les utilisateurs d'emballage ont été consultés pour l'établissement des données fournies dans la présente section, mais il a été souvent impossible de décrire précisément l'effet de mesures particulières favorisant la réduction, le réemploi ou le recyclage. On a alors discuté des résultats les plus probables avec les représentants de l'industrie, jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint.

3.2 Options à caractère technologique

L'industrie a été consultée et des recherches ont été faites pour évaluer les possibilités d'appliquer des technologies susceptibles d'entraîner la réduction, le réemploi et le recyclage de chaque matériau d'emballage. On a déterminé les mesures possibles et les obstacles à leur mise en oeuvre, qui sont présentés en détail dans le rapport «Packaging Reduction, Reuse and Recycling Technology Options» (MacLaren Engineers Inc., 1990).

Le niveau maximal estimatif de réduction, de réemploi et de recyclage qui pourrait être obtenu est présenté au tableau 5. Il ne faut toutefois pas considérer nécessairement ces estimations comme des objectifs, car l'élaboration d'objectifs doit aussi tenir compte de facteurs législatifs, économiques, sociaux et autres qui sont traités dans d'autres sections du présent rapport. Ces estimations indiquent plutôt les moyens technologiques dont dispose le Canada pour la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages. De plus, elles sont fondées sur les meilleures données disponibles, qui ne sont pas nécessairement complètes.

Le tableau 5 indique une réduction totale possible de 9 %, c'est-à-dire que la technologie disponible en 1988 aurait permis de réduire d'un taux estimatif de 9 % la quantité d'emballage utilisée. La technologie existante aurait aussi permis de prévoir la réutilisation d'environ le tiers des emballages (en poids) dans leurs applications actuelles; or, en 1988, environ 11 % des emballages étaient en fait désignés comme réutilisables. Enfin, la technologie aurait permis de recycler environ les trois quarts de la quantité d'emballage utilisée, mais le taux de recyclage a été effectivement de 18 %.

Tableau 5 Possibilités de réduction, de réemploi et de recyclage de divers matériaux d'emballage* en 1988

	Réduction		Réemploi		Recyclage	
Matériau	(%)	(tonnes)	(%)	(tonnes)	(%)	(tonnes)
Papier	14	(392 000)	20	(563 000)	80	(2 252 800)
Acier	5	(19 000)	8	(30 400)	100	(380 000)
Aluminium	5	(1 500)	0	(0)	80	(60 400)
Plastique	5	(41 000)	12	(98 760)**	50	(411 500)
Verre	10	(73 500)	30	(220 000)***	75	(551 250)
Bois	<1	(Minimal)	90	(714 000)	98	(778 120)
Potentiel technologique global	9	(527 000)	33	(1 847 160)	78	(4 434 070)
Gestion actuelle de l'emballage			11	(577 000)	18	(961 000)

* Les possibilités de réduction, de réemploi et de recyclage des emballages composites ont toujours été faibles. Puisqu'ils peuvent être plus légers que les emballages d'autres matériaux, les principaux avantages qu'ils présentent jusqu'ici pour l'environnement consistent en une réduction de l'énergie nécessaire pour leur transport et des matières requises pour leur fabrication. Des mesures ont été prises récemment pour réduire, réutiliser et recycler les emballages composites, particulièrement par la société Tetra-Pak en ce qui concerne les emballages aseptiques.

** Dans de nombreux cas, on pourrait accroître le réemploi grâce à une nouvelle conception de l'emballage. Les règlements sur la santé interdisent actuellement le réemploi de matières plastiques dans les secteurs des aliments et des boissons.

*** Réemploi actuel approximatif des contenants de boissons.

Les industries conviennent généralement qu'il est technologiquement possible d'obtenir les réductions indiquées au tableau 5 pour chaque matériau d'emballage. Dans tous les cas, le potentiel de réduction serait atteint en amincissant les parois des contenants.

Il est plus difficile d'évaluer les possibilités de réemploi. Dans le tableau 5, on s'est fondé sur la faisabilité technologique du réemploi des matériaux d'emballage existants dans leurs applications actuelles. Or, il faudrait modifier la conception de certains produits pour atteindre les taux de réemploi indiqués au tableau 5. En ce qui concerne l'emballage en bois, par exemple, toutes les palettes seraient réutilisables si elles étaient fabriquées avec du bois provenant d'essences à fibres denses. L'industrie du verre affirme qu'il n'est pas possible d'obtenir des taux de réemploi

supérieurs à ceux indiqués au tableau 5. Toutefois, d'autres intervenants ont laissé entendre que les possibilités technologiques de réemploi du verre permettraient au moins de doubler les estimations du tableau 5 si l'on modifiait la conception des contenants en verre et si l'on établissait de bonnes infrastructures pour en favoriser le réemploi.

En général, le secteur des matériaux d'emballage et les fabricants de produits de consommation ne considèrent pas le réemploi des contenants comme une solution économique. Pour le secteur des matériaux d'emballage, le réemploi se traduit par une diminution de la production et une baisse des ventes; l'industrie du verre est particulièrement vulnérable à cet égard, en raison de la forte concurrence des autres matériaux d'emballage. Quant aux fabricants de produits de consommation, il ne sont généralement pas en faveur du réemploi à cause des frais qu'il faudrait assumer si les points de vente au détail devaient manipuler les emballages réutilisables de ces produits. Cette tâche constitue déjà un problème dans les épiceries qui doivent manipuler les contenants retournables de boissons gazeuses.

Par contre, de nombreux utilisateurs industriels et commerciaux sont en faveur de l'emballage réutilisable. Le secteur de l'alimentation est le principal responsable de l'adoption générale des palettes réutilisables pour la livraison des produits de consommation en grandes quantités aux points de vente de gros et de détail. L'industrie de l'automobile étudie encore la possibilité de normaliser l'emballage des pièces d'automobile, ce qui ouvrirait de nouvelles perspectives pour l'emballage réutilisable.

Tous conviennent qu'il existe de grandes possibilités technologiques de recyclage. L'industrie applique déjà des normes techniques bien définies concernant la quantité et les caractéristiques des matières secondaires qui peuvent entrer dans la fabrication de nouveaux produits. Les possibilités estimatives actuelles de recyclage du plastique sont faibles comparativement à celles d'autres matériaux, en raison de grandes exigences techniques du recyclage du plastique à résine simple. De plus, la technologie du recyclage du plastique à résine mixte en est à ses débuts au Canada. Les possibilités de recyclage du plastique augmenteront lorsqu'on aura éprouvé les technologies actuellement mises à l'essai au Canada.

Il faut préciser que les données sur la quantité inscrites au tableau 5 indiquent les résultats estimatifs qu'auraient produits en 1988 des activités de réduction, de réemploi et de recyclage des emballages. Toutefois, si l'on avait obtenu la réduction estimative totale, il serait resté moins d'emballages à réutiliser et à recycler. De plus, la concrétisation des possibilités de réemploi pourrait compromettre gravement les projets de réduction fondés sur l'amincissement des parois des contenants, car il faudrait plutôt renforcer les emballages pour leur permettre de supporter les rigueurs du réemploi.

3.3 Options à caractère non technologique

Parmi les options à caractère non technologique pour réduire, réutiliser et recycler les emballages, mentionnons l'uniformisation de l'emballage, les systèmes de livraison en vrac, une plus grande concentration des produits, l'élimination de l'emballage inutile, une conception simplifiée des emballages et le remplacement des contenants jetables par des contenants réutilisables. Toutefois, les effets possibles des mesures non

technologiques sont plus difficiles à évaluer que ceux des mesures technologiques; ils pourraient être plus considérables, selon la portée de l'application de ces mesures.

Pour appliquer à l'emballage les options à caractère non technologique, il faut prendre des décisions qui touchent les systèmes d'emballage mêmes et, dans certains cas, les produits emballés. Ce facteur empêche donc l'évaluation de leurs effets possibles. Comme pour les mesures technologiques, le degré de mise en oeuvre des mesures non technologiques dépend aussi de facteurs économiques, législatifs, sociaux et autres.

Section 4

Analyse du cycle de vie environnemental

Une politique nationale sur l'emballage doit viser à réduire l'effet négatif global de l'emballage sur l'environnement. En général, il est bon de se fonder sur les principes de la réduction, du réemploi et du recyclage pour établir un programme de gestion des emballages respectant l'environnement. Cependant, il pourrait parfois arriver que l'application d'un de ces principes ait des effets négatifs sur l'environnement. Par exemple, l'environnement ne profite pas nécessairement de la mise en oeuvre du principe de la réduction lorsqu'on fabrique un emballage plus léger avec un procédé qui est plus polluant ou lorsque cet emballage n'est ni réutilisable ni recyclable.

Idéalement, les coûts de la production et de la gestion d'un emballage devraient refléter fidèlement tous ses effets sur l'environnement. Par exemple, lorsque l'extraction d'une matière première pour produire un emballage entraîne l'érosion du sol et la perturbation d'un habitat, ces effets environnementaux ne sont pas directement attribués à la ressource extraite. De même, le coût entier de la gestion d'un emballage après son utilisation n'est pas nécessairement inclus dans le coût assumé par l'industrie et les consommateurs. En vertu de la structure actuellement utilisée pour l'établissement des prix, il n'est généralement pas possible d'utiliser le prix d'un emballage pour déterminer quel est l'emballage le moins préjudiciable à l'environnement : il faut donc procéder à une analyse plus détaillée.

L'analyse du cycle de vie environnemental a pour but d'évaluer les effets environnementaux d'un produit pendant tout son cycle de vie, depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la gestion de l'emballage après utilisation. On peut alors évaluer l'effet total d'un produit sur l'environnement. Aux fins du présent rapport, cette technique permet de déterminer quel est le type d'emballage qui a le moins d'incidence sur l'environnement.

4.1 Cycle de vie général des matériaux d'emballage

Chaque emballage subit un traitement particulier qui transforme des matières premières en produit fini qu'il faut éliminer après utilisation, mais tous les emballages passent par une série d'étapes semblables. Ainsi, on peut normalement analyser les effets sur l'ensemble du cycle de vie et déterminer comment la réduction, le réemploi et le recyclage s'insèrent dans ce cycle. Les étapes générales du cycle de vie des emballages sont présentées à la figure 2.

4.2 Effets nuisibles

Les effets nuisibles comprennent entre autres ceux qui touchent la santé humaine, le bien-être social, la qualité de vie, les écosystèmes naturels, le climat de la planète et la disponibilité future des ressources.

Pour évaluer ces effets, on doit recourir à l'analyse technique et régler des questions de valeur. L'analyse technique permet d'évaluer les effets réels. On détermine par exemple de quelle façon une certaine

émission peut nuire à la santé humaine ou de quelle façon une certaine méthode de gestion des emballages peut perturber les écosystèmes naturels.

Par ailleurs, les questions de valeur consistent à déterminer l'importance relative d'un genre d'effet par rapport à un autre. Par exemple, une certaine émission atmosphérique représente-t-elle une plus grande menace pour l'environnement que l'extraction d'une ressource naturelle, ou la perte d'une certaine qualité de vie est-elle plus ou moins importante qu'un effet sur le climat de la planète? Ces comparaisons sont fondamentalement des questions de valeur, et elles ne peuvent être réglées par une évaluation technique. Pour que l'analyse soit largement acceptée et utile à la prise de décisions, les valeurs relatives des divers genres d'effets doivent aussi être largement acceptées ou avoir été établies par un processus digne de foi.

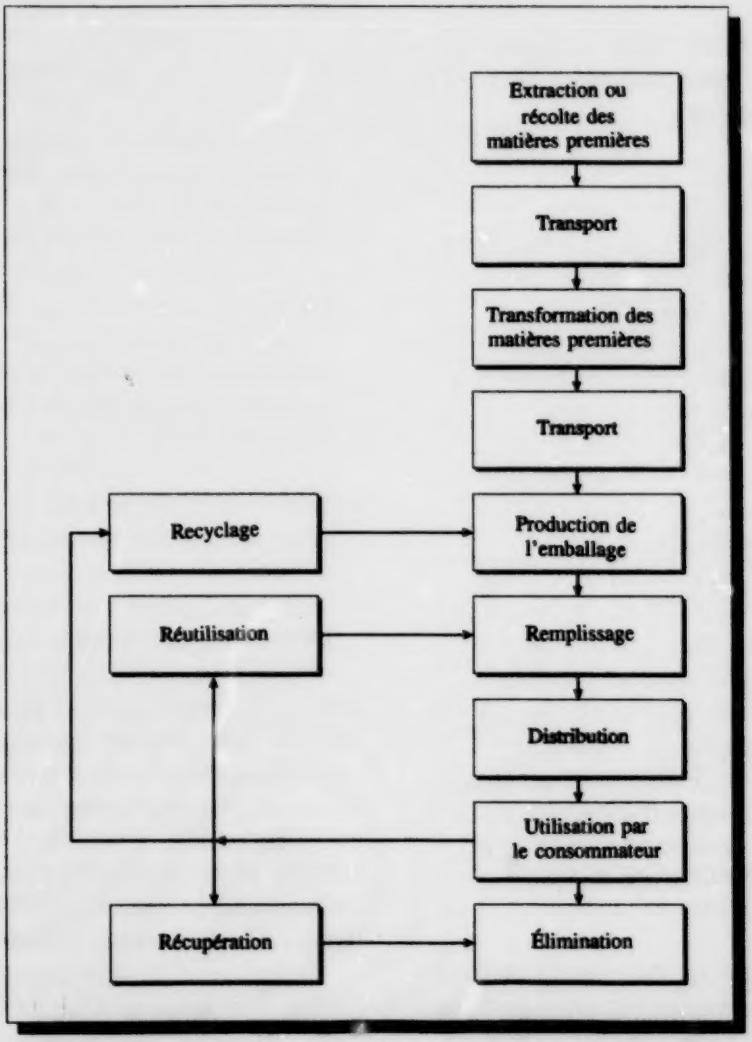


Figure 2 **Étapes de la production, de l'utilisation et de l'élimination d'un emballage**

Il faut également décider jusqu'où on doit aller dans l'examen des effets environnementaux. Par exemple, lorsqu'on veut établir quels sont les effets environnementaux de la fabrication de bouteilles en verre, faut-il chercher à évaluer les effets environnementaux du matériel utilisé pour extraire le sable, de la fabrication de ce matériel et de la construction de l'usine où ce matériel est fabriqué? Il est évident que l'analyse ne devrait pas comprendre les effets environnementaux qui ont vraisemblablement peu d'importance.

4.3 Application de l'analyse dans le contexte d'une politique nationale sur l'emballage

Une politique nationale favorisant la réduction, le réemploi et le recyclage de l'emballage doit amener tous les intéressés à entreprendre des activités qu'ils pourraient hésiter à commencer spontanément dans d'autres circonstances. Pour être efficace, cette politique doit donc être cautionnée par la crédibilité associée à des objectifs environnementaux, sans quoi on ne pourra obtenir ni la participation volontaire qui découle du consensus, ni l'appui politique essentiel pour l'établissement d'une réglementation efficace. À lui seul, le fait qu'il est politiquement difficile de choisir le site de nouvelles décharges ne devrait pas être considéré comme un motif crédible d'adopter des mesures pour minimiser les effets environnementaux de l'emballage. Pour évaluer l'avantage environnemental net d'une réduction des déchets d'emballage, il faut s'appuyer sur la perspective plus large fournie par l'analyse du cycle de vie environnemental.

Une analyse complète du cycle de vie environnemental est complexe et coûteuse, mais il importe de pouvoir compter sur la perspective globale qu'elle offre pour s'assurer que l'application à l'emballage des principes de la réduction, du réemploi et du recyclage aboutit à des gains nets en matière d'environnement. L'analyse du cycle de vie environnemental constitue aussi un moyen fondamental de simplifier les éléments essentiels de façon à les appliquer rapidement et facilement à des problèmes d'ordre pratique. Voici quelques mesures possibles pour atteindre ce résultat :

- L'établissement de données générales et normalisées. Par exemple, on pourrait informer tous les utilisateurs de verre des effets environnementaux associés à la fabrication du verre, et ils n'auraient qu'à ajouter les effets de leurs procédés.

- La mise au point d'un logiciel pour l'analyse du cycle de vie environnemental. Ce logiciel devrait être simple à utiliser et permettre un traitement complet, clair et uniforme.

- La possibilité de tirer des conclusions générales, mais toujours fiables, à partir d'études pilotes. Ces études pourraient définir les options d'emballage qui sont préférables dans certaines circonstances.

Ces options pourraient être présentées dans un guide facile à suivre que tout emballeur pourrait utiliser afin d'évaluer les options d'emballage dans un contexte environnemental. Toutefois, pour être crédible, ce guide doit être fondé sur les méthodes et les données détaillées qui sont traitées dans la présente section.

Section 5

Considérations économiques

Les considérations économiques déterminent dans quelle mesure la réduction, le réemploi et le recyclage peuvent être appliqués à l'emballage. L'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage doivent tenir compte de la situation économique de l'industrie de l'emballage et du marché connexe.

5.1 Structure de l'industrie de l'emballage

L'industrie de l'emballage comprend un certain nombre de secteurs, notamment les producteurs de matériaux d'emballage comme le papier, le verre, le plastique, les métaux et le bois, ainsi que les industries qui convertissent ces matériaux en de nombreux produits d'emballage. Ces secteurs varient sous de nombreux aspects, notamment la taille, le rapport main-d'oeuvre:capital, la répartition régionale, la propriété, la structure et la sensibilité aux importations. L'incidence d'une politique sur l'emballage serait donc différente sur chacun de ces secteurs.

L'industrie canadienne de l'emballage est principalement axée sur le marché intérieur, et seule une partie des fabricants d'emballages en papier exportent une bonne proportion de leurs produits. Les tarifs douaniers jouent depuis longtemps un rôle important dans la protection du marché intérieur. Les tarifs imposés par les États-Unis étaient généralement plus bas que ceux imposés par le Canada, mais on n'a pas beaucoup vendu de produits d'emballage canadiens dans ce pays en raison de la taille et de la compétitivité de l'industrie de l'emballage américaine. Plusieurs secteurs de l'industrie de l'emballage canadienne ont des coûts de production plus élevés que les secteurs correspondants aux États-Unis, et ils sont par conséquent menacés par la concurrence américaine. Pour assurer une situation équitable, le secteur canadien de l'emballage souhaite que l'on applique les mêmes exigences environnementales aux emballages produits au Canada aux emballages importés.

Par suite de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le marché canadien s'internationalise de plus en plus. La situation sera avantageuse pour certains secteurs et désavantageuse pour d'autres, qui étaient protégés par des tarifs. En général, on prévoit que l'Accord de libre-échange contribuera à réduire le coût des facteurs de production comme l'emballage, les matières premières et l'équipement, mais qu'il augmentera la concurrence. Par conséquent, deux importants facteurs d'adaptation seront l'amélioration du rendement et la découverte de nouveaux marchés. Il est donc probable que les systèmes de production canadiens subiront un certain degré de rationalisation et de spécialisation, surtout dans les secteurs qui appartiennent en grande partie à des sociétés étrangères.

5.2 Importance des entreprises qui achètent les emballages

Les emballages sont produits conformément aux exigences des entreprises qui les achètent. Les fabricants d'emballages

exercent un certain choix quant aux matériaux utilisés, mais ce sont principalement leurs clients qui déterminent les caractéristiques de l'emballage qu'elles commandent. Il arrive même que les clients prennent des décisions de façon complètement unilatérale. Par exemple, les fabricants de produits alimentaires se font une vive concurrence pour capter l'attention des consommateurs dans un milieu où la visibilité et la maximisation du volume de présentation sont deux facteurs très importants; ils exigent donc une conception et des formes d'emballage qui répondent à ces impératifs. Ces mêmes conditions s'appliquent aussi aux emballages destinés à d'autres produits vendus au détail.

Par ailleurs, les entreprises peuvent être très influencées par des pressions extérieures lorsqu'elles choisissent leur emballage. Dans la vente au détail, la satisfaction des impératifs de commercialisation doit également correspondre à l'acceptation de l'emballage par le consommateur. Il se peut donc qu'un emballage doive à la fois maximiser le volume de présentation et attirer les consommateurs, tout en étant recyclable.

La visibilité et le volume de présentation ne sont pas importants pour l'emballage industriel, car on vise surtout la protection du produit et l'efficacité du transport. Par contre, les acheteurs de produits de consommation exigent de plus en plus que les produits soient livrés dans un emballage réutilisable ou recyclable.

Pour répondre aux exigences des consommateurs et des marchés industriels, les entreprises qui achètent des emballages commandent à leurs fournisseurs des emballages qui correspondent à ces exigences. Ces entreprises joueront certainement un rôle très important dans la réalisation des objectifs d'une politique nationale sur l'emballage, car ce sont elles qui déterminent les genres d'emballages qui sont utilisés.

5.3 Capacité des industries à appliquer une politique nationale sur l'emballage

Dans les secteurs et les sous-secteurs des industries, les entreprises n'ont pas toutes les mêmes moyens, tant financiers que techniques, pour appliquer une politique nationale sur l'emballage. Par exemple, les industries formées de quelques grandes entreprises ne réagiront pas de la même façon que celles composées d'un grand nombre de petites entreprises. On pourrait aussi se retrouver dans une situation où ces petites entreprises seraient trop nombreuses à réglementer et où les grandes entreprises pourraient être mises à contribution de façon disproportionnée pour atteindre les objectifs d'une politique nationale sur l'emballage.

Les industries appliqueront les principes de la réduction, du réemploi et du recyclage dans la mesure où elles pourront et voudront assumer les coûts connexes et dans la mesure où leur rentabilité sera accrue. Il est probable que l'application de ces principes coûtera moins cher et sera plus efficace pour l'emballage industriel et commercial, qui représente plus de la moitié de tous les emballages, que pour l'emballage des produits de consommation.

5.4 Répercussions économiques

Les répercussions économiques d'une politique nationale sur l'emballage dépendront beaucoup de la planification et de la mise en oeuvre de la politique, et la bonne exécution de ces deux tâches pourra se traduire par d'importants avantages

économiques. Il n'est possible de mesurer ces avantages tant qu'on n'aura pas déterminé quels sont les groupes de fabricants d'emballage et d'entreprises utilisatrices qui seront les plus touchés par cette politique, quelles sont les mesures que prendront ces entreprises et quels délais leur seront accordés. Lorsque ces données seront connues, on pourra définir les répercussions économiques d'une politique nationale sur l'emballage et adopter des mesures susceptibles de minimiser les retombées économiques négatives et de maximiser les possibilités de croissance.

5.5 Souplesse et calendrier d'application

Une politique nationale sur l'emballage doit être souple pour s'adapter aux diverses situations des fabricants d'emballage et des principaux utilisateurs. Une position dure et inflexible jumelée à une réglementation pourrait rendre le processus d'adaptation difficile et coûteux. Une telle approche serait préjudiciable à l'industrie, et elle pourrait réduire son appui en ce qui concerne l'application de la politique.

Le calendrier d'exécution est un facteur très important, car une politique nationale sur l'emballage doit tenir compte des restrictions et des pressions concurrentielles que subit l'industrie canadienne. Bref, il faut accorder suffisamment de temps à l'industrie pour lui permettre de s'adapter à la nouvelle politique.

Toutefois, comme on l'a déjà mentionné, il est impossible de donner plus de précisions sur la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage tant que l'on n'aura pas pris de décisions concernant l'orientation future de la politique.

Section 6

Considérations législatives

Un élément fondamental de l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage est le rôle attribué aux lois pour atteindre les objectifs de la politique. Il peut s'avérer nécessaire de recourir à des mesures législatives pour bien sensibiliser l'industrie à l'importance de l'emballage. Ces mesures peuvent être de nature punitive ou non punitive. Les mesures punitives réglementeraient sévèrement l'utilisation de l'emballage, et elles pourraient même proscrire certains matériaux ou types d'emballages. Les mesures non punitives pourraient prendre la forme de buts et d'objectifs, sans toutefois décrire ce qui constitue un «bon» ou un «mauvais» emballage, pourvu que les buts et objectifs soient atteints.

La présente section vise à déterminer le rôle qu'il convient d'accorder aux mesures législatives pour atteindre les objectifs d'une politique nationale sur l'emballage. On examine particulièrement la réglementation en vigueur au Canada concernant l'emballage, de même que la situation à cet égard dans d'autres pays.

6.1 Législation concernant l'emballage au Canada

Le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités se partagent le pouvoir de réglementer les déchets solides et, par le fait même, la gestion de l'emballage. L'intervention des municipalités consiste généralement à interdire l'élimination de certains matériaux ou produits d'emballage dans les décharges municipales. Cette mesure peut avoir des conséquences rapides et importantes sur la gestion des emballages visés. Ainsi, l'interdiction d'éliminer un certain emballage dans les grandes municipalités urbaines peut influer considérablement sur la gestion de cet emballage à l'échelle nationale.

La réglementation municipale peut avoir une grande incidence sur la gestion locale des emballages, mais les municipalités se conforment généralement à la politique établie par la province ou par le gouvernement fédéral. Elles joueront donc un rôle important dans la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage, mais elles ne représentent qu'un des nombreux groupes qui participent à l'élaboration de cette politique. Il revient principalement au gouvernement fédéral et aux provinces d'élaborer une politique nationale sur l'emballage et d'adopter les mesures législatives connexes, au besoin. Les analyses suivantes traitent du rôle possible des mesures législatives adoptées par les provinces et le gouvernement fédéral pour appuyer une politique nationale sur l'emballage.

Rôle du gouvernement fédéral - Puisqu'une politique fédérale sur l'emballage aura pour but de réduire les déchets d'emballage dans l'ensemble du pays, la compétence du gouvernement fédéral en vertu de la constitution est un facteur très important quant à l'application de cette politique. Il existe de nombreux secteurs où le gouvernement fédéral a nettement la compétence voulue pour assurer la gestion de l'emballage et des déchets

solides, mais la compétence fédérale n'est pas bien précisée pour d'autres secteurs.

Ainsi, le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer directement l'emballage est généralement sans équivoque lorsqu'il s'agit de protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Par exemple, les substances jugées toxiques pour l'environnement sont réglementées ou interdites en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. La *Loi sur les aliments et drogues* fixe le type et les normes d'emballage pour les aliments et drogues et pour d'autres produits qui présentent un risque pour la santé. La *Loi sur les produits agricoles au Canada* réglemente les contenants et l'étiquetage de divers produits frais comme les fruits et légumes. La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* s'applique aux produits intérieurs et importés; elle fixe les exigences en matière d'étiquetage pour les produits emballés qui sont vendus au détail, et elle limite la taille et la forme des contenants que l'on peut utiliser pour vendre des produits dans certaines circonstances.

Le pouvoir du gouvernement fédéral est également bien établi dans le cas des mesures d'autoréglementation visant la gestion des déchets et de l'emballage, comme les méthodes d'achat et de recyclage applicables aux ministères et organismes fédéraux. Le gouvernement fédéral dispose aussi de quelques moyens indirects d'intervention en matière d'emballage, comme la réglementation concernant les tarifs de transport des marchandises et les normes nationales de sécurité. Par exemple, des tarifs préférentiels pourraient être établis pour le transport de produits dont l'emballage est réutilisable, recyclable ou recyclé, au détriment des produits dont l'emballage est fabriqué de matériaux neufs. De plus, compte tenu des progrès technologiques, l'examen des normes de sécurité nationale en vigueur pour l'emballage pourrait révéler des secteurs où il serait possible d'abolir certains règlements en ce qui concerne l'épaisseur, le contenu ou d'autres caractéristiques des emballages, et favoriser ainsi la réduction à la source.

À l'exception de ces pouvoirs bien définis, on ne sait pas exactement si le gouvernement fédéral a la compétence voulue pour fixer des normes et des objectifs nationaux afin de réglementer la gestion des déchets solides et de l'emballage. Il faudrait établir des propositions détaillées exposant les paramètres précis des mesures de réglementation proposées, puis examiner ces mesures en fonction des lois en vigueur. En l'absence de cet appui juridique, toute activité de réglementation pourrait être contestée devant les tribunaux.

Rôle des provinces - En plus des activités déjà décrites, les provinces doivent surtout assumer la gestion des déchets solides et trouver des moyens de réduire les déchets d'emballage ou de les éliminer. Jusqu'à présent, leur intervention visant la réduction des déchets d'emballage a été principalement axée sur les contenants de boissons gazeuses.

Le problème des détritus abandonnés a été principalement à l'origine des mesures législatives prises par les Provinces maritimes, Terre-Neuve, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest. En Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, les mesures législatives ont été justifiées par la hausse du coût de l'élimination des déchets et par la pénurie croissante de décharges.

Les méthodes de réduction, de réemploi et de recyclage et l'importance relative de ces trois objectifs varient dans l'ensemble du Canada. La réduction a suscité relativement

peu d'activités jusqu'à présent, si ce n'est l'élaboration en Ontario d'un programme municipal «4R», qui prévoit le remboursement jusqu'à concurrence de 50 % des coûts occasionnés par les projets de réduction des déchets de consommation, et d'un programme industriel «4R», qui offre une aide comparable à l'industrie pour les projets favorisant la réduction des déchets.

Les activités de réemploi prennent généralement la forme de systèmes de consigne pour l'industrie des boissons gazeuses. Les systèmes de consigne sont particulièrement bien établis en Colombie-Britannique, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan. La Colombie-Britannique a été la première administration en Amérique du Nord à implanter un système de consigne. À l'Île-du-Prince-Édouard, on ne peut utiliser que des contenants de boissons gazeuses réutilisables et en verre, et la Saskatchewan fait payer un droit environnemental aux fabricants de boissons gazeuses qui utilisent des contenants non réutilisables.

Dans certaines provinces, le gouvernement et l'industrie ont collaboré à l'intégration de systèmes de consigne comportant des objectifs de recyclage. Le projet *Ontario Multi-Material Recycling Incorporated* (OMMRI), mis sur pied par l'industrie des boissons gazeuses de l'Ontario, est un des plus intéressants modèles de ce type d'intervention mixte. Il prévoit un assouplissement des exigences du gouvernement provincial concernant l'utilisation des contenants réutilisables lorsque les fabricants de boissons gazeuses se conforment à certains niveaux établis pour le recyclage de contenants non réutilisables. Le projet OMMRI a donné naissance à un important programme de cueillette de contenants à des fins de recyclage réalisé conjointement avec la province et les municipalités. La portée et le mandat du projet OMMRI ont été étendus depuis sa création.

Au Manitoba, le secteur privé a également mis sur pied un système de recyclage en échange d'un assouplissement des exigences provinciales en matière d'utilisation de contenants réutilisables. Et au Québec, un accord conclu entre le gouvernement et le secteur privé prévoit que ce dernier consacrera 100 millions de dollars à des programmes de recyclage sur une période de sept ans.

6.2 Législation concernant l'emballage aux États-Unis

Rôle du gouvernement fédéral - Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a plus de pouvoir de réglementation en matière de gestion des déchets solides qu'au Canada. Le gouvernement fédéral américain a le mandat de légiférer sur les critères environnementaux de base pour le pays, et les règlements qu'il prend ont préséance sur ceux adoptés par les États ou les municipalités. Il faut toutefois souligner qu'en général le gouvernement fédéral n'a pas assumé de leadership en ce qui concerne la gestion de l'emballage. Cependant, *l'Environmental Protection Agency* a récemment pris deux mesures à cet égard, soit l'adoption de lignes directrices concernant les achats du gouvernement fédéral, qui favorisent l'utilisation de matières secondaires, et l'établissement d'un plan d'action concernant la réduction des déchets solides.

Le gouvernement fédéral n'entend pas recourir à la réglementation pour assurer la mise en oeuvre de ce plan d'action. Le plan fixe un objectif de réduction des déchets solides de 25 % à l'échelle nationale d'ici 1992, grâce à la réduction à la source et au

recyclage; il appuie les activités de réduction à la source, le réemploi et le recyclage, et il définit le rôle de divers groupes d'intérêt en ce qui concerne la réalisation des six objectifs suivants :

i) augmenter la base de données disponible dans le secteur de la gestion des déchets solides;

ii) accroître la planification en matière de gestion des déchets solides;

iii) augmenter la réduction à la source;

iv) augmenter le recyclage;

v) réduire les risques associés à la combustion des déchets solides;

vi) réduire les risques associés aux décharges.

La réalisation des objectifs établis dans le plan d'action exigera que l'on se penche sérieusement sur le problème de la gestion de l'emballage.

Rôle des États - Les États ont adopté un grand nombre de mesures législatives pour favoriser le recyclage ou le rendre obligatoire, notamment la proscription de certains produits d'emballage, le recyclage obligatoire, des pénalités financières pour le non-respect des objectifs de recyclage, l'étiquetage obligatoire pour indiquer la possibilité de recyclage, et des projets d'achat favorables à la création de marchés pour les matières secondaires. La hausse des coûts d'élimination et de recyclage a également suscité l'établissement de toutes sortes de taxes et d'autres mesures pour réunir les fonds nécessaires à la réalisation des projets de réduction des déchets d'emballage.

La législation des États en matière de réduction à la source et de réemploi est très limitée, si ce n'est que plusieurs États exigent une consigne sur les contenants de boissons pour encourager leur réemploi ou leur recyclage.

Le contexte législatif touchant l'emballage dans les États est un assemblage disparate d'exigences qui trahit l'absence d'une perspective nationale. Pour rectifier la situation, la coalition des gouverneurs du Nord-Est, représentant le Maine, le Vermont, le New Hampshire, le Massachusetts, l'État de New York, le Connecticut, le Rhode Island, la Pennsylvanie et le New Jersey, a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'action régional visant à réduire le volume d'emballage dans les décharges. Le groupe de travail a déterminé qu'il fallait prendre les mesures suivantes :

- Encourager l'industrie à prendre des mesures volontaires visant à réduire l'emballage.

- Fixer conjointement des indicateurs, des buts et des normes, et s'entendre sur une définition des bonnes pratiques d'emballage.

- Établir des buts et des délais pour la réduction du volume, du poids et de la toxicité des emballages, pour la fabrication d'emballages recyclables et pour la teneur des emballages en matière recyclée.

- Mettre sur pied des programmes d'information cohérents et coordonnés.

- Appliquer des mesures financières d'encouragement et de dissuasion.

Le groupe de travail a également adopté des lignes directrices énumérant, par ordre de priorité, les bonnes pratiques d'emballage :

- Aucun emballage - La vente de produits en vrac est préférable à celle de produits emballés.

- Emballage minimal - Si un emballage est nécessaire, on devrait en utiliser le moins possible.

- Emballage consommable, retournable ou réutilisable - Si un emballage est nécessaire, il devrait être réutilisé ou consommé pendant l'utilisation du produit.

- Emballage recyclable ou fait de matière recyclée - Le recyclage de l'emballage ou des matériaux qu'il renferme est préférable à l'élimination.

6.3 Législation concernant l'emballage en Europe et au Japon

La Communauté européenne a établi des directives relatives à la gestion des contenants de liquides destinés à la consommation humaine, et elle prépare une directive concernant les déchets en matière plastique. Le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas disposent de pouvoirs particuliers pour réglementer l'emballage. En Autriche, toutes les matières non recyclables qui entrent dans l'emballage seront interdites en 1992. D'autres pays adoptent également des programmes pour réduire, réutiliser et recycler l'emballage. Au Japon, 50 % des déchets solides sont recyclés, 34 % sont incinérés, et le reste est mis en décharge. La situation dans les pays d'Europe et au Japon n'est malheureusement pas très utile pour l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage au Canada, car la culture et la démographie de ces pays sont très différentes de celles du Canada.

6.4 Résumé

L'incertitude quant à la compétence du gouvernement fédéral en matière de gestion de déchets solides ne constitue pas nécessairement un obstacle à l'adoption d'une politique nationale. Le Canada semble très bien placé pour éviter ce qui s'est produit aux États-Unis, où l'absence de leadership national a favorisé l'adoption par les États et les municipalités de mesures fragmentaires et souvent réactionnaires qui ont provoqué de nombreux affrontements entre les gouvernements et l'industrie. Il est possible d'éviter ces problèmes au Canada et d'appliquer une politique nationale efficace sur l'emballage, que le gouvernement fédéral coordonnerait sans recourir à des règlements tout en appuyant des initiatives provinciales. On ne peut quand même pas écarter la possibilité d'une réglementation (ou, du moins, de la menace d'une réglementation) pour assurer la mise en oeuvre de cette politique.

L'étude de la situation au Canada et aux États-Unis révèle un grand nombre de mesures possibles pour atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des déchets d'emballage. Toutefois, l'efficacité des règlements et des objectifs qu'ils fixent dépend de leur applicabilité et de leur caractère exécutoire. On a constaté, particulièrement aux États-Unis, que la réglementation dans les domaines mal définis n'est pas efficace ou est contestée devant les tribunaux.

Section 7

Attitude des consommateurs envers l'emballage

Les consommateurs contribuent beaucoup à déterminer dans quelle mesure la réduction, le réemploi et le recyclage seront appliqués à l'emballage. Les consommateurs sont ceux qui décident en dernier lieu d'acheter tel ou tel produit; ils payent pour l'élimination des déchets et pour les activités de réduction, et ils influencent le comportement de l'industrie et des gouvernements. La présente section donne un aperçu du comportement et de l'attitude des consommateurs en ce qui concerne les effets de l'emballage sur l'environnement.

7.1 Sensibilisation et réaction des consommateurs

Parmi les sondages récents menés à l'échelle nationale pour déterminer la sensibilisation des consommateurs à l'égard des questions environnementales en général et de l'emballage et de la gestion des déchets solides en particulier, mentionnons ceux effectués par l'*Environmental Monitor Report* (1987, 1988), par les Fabricants canadiens de produits alimentaires (FCPA, 1989) et par le groupe Angus Reid (1989). D'autres études ont été menées, mais ces trois sondages fournissent un aperçu complet et récent de la sensibilisation du public à ces questions.

En 1987, de 50 à 60 % de Canadiens se disaient «très préoccupés» par la qualité de l'air, la gestion des déchets, l'épuisement des ressources et le transport des matières dangereuses (*Environmental Monitor Report*, 1987). En 1988, huit Canadiens sur dix considéraient que l'on n'accordait pas suffisamment de priorité au recyclage de déchets comme le papier, le verre et le métal. De plus, 70 % des Canadiens voulaient participer à un programme de cueillette des déchets à des fins de recyclage ou y participaient déjà (*Environmental Monitor Report*, 1988).

Un sondage effectué en 1989 auprès de consommateurs de produits alimentaires à l'échelle du Canada a donné les résultats suivants : les femmes se préoccupent plus de l'environnement que les hommes; les personnes qui travaillent à temps plein sont moins préoccupées par l'environnement que celles qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer; les personnes qui vivent seules sont plus susceptibles que les couples ou les familles d'acheter des produits inoffensifs pour l'environnement et de rechercher des produits dont l'emballage est recyclable; enfin, les personnes à faible revenu sont plus sensibilisées que les autres à l'environnement (FCPA, 1989).

Un autre sondage effectué en 1989 indiquait que la plupart des Canadiens considèrent que l'environnement représente actuellement le plus grave problème au pays, alors que seulement un Canadien sur dix était de cet avis à l'automne de 1988 et un Canadien sur vingt en février 1988; le sondage indiquait également que les deux tiers des Canadiens accepteraient une augmentation de 50 % du coût de la collecte des déchets, et que 86 % des Canadiens appuyaient le principe de la collecte à des fins de recyclage (Angus Reid, 1989).

Ces sondages indiquent nettement que la plupart des Canadiens s'intéressent

beaucoup aux questions qui touchent l'environnement et la gestion des déchets solides. On a aussi remarqué qu'ils seraient intéressés à payer davantage pour des produits inoffensifs pour l'environnement : d'après le sondage d'Angus Reid (1989), 75 % des Canadiens se disaient prêts à le faire, et le sondage des Fabricants canadiens de produits alimentaires (1989) indiquait que 80 % des acheteurs de produits alimentaires étaient prêts à payer davantage pour ces produits. Dans ce dernier sondage, toutefois, on a également appris que seulement 33 % environ des acheteurs vérifieraient vraiment si l'emballage des aliments est recyclable ou biodégradable, et qu'environ 36 % vérifieraient si d'autres produits ménagers avaient un tel emballage. On peut donc avancer l'hypothèse que les consommateurs se soucient un peu des déchets d'emballage, mais que cette préoccupation n'est pas encore dominante.

Par ailleurs, 83 % des Canadiens ont affirmé qu'ils paieraient davantage pour appuyer des projets de cueillette à des fins de recyclage dans leur localité (*Environmental Monitor Report*, 1988.) Cela est confirmé par le fait que 75 % des ménages participent aux programmes de cueillette à des fins de recyclage («boîtes bleues») aux endroits où ces programmes sont en vigueur. On peut donc en déduire que l'intérêt de la plupart des Canadiens pour la question environnementale peut se traduire en mesures concrètes lorsque la bonne approche est utilisée.

7.2 *Réponse aux préoccupations des consommateurs*

On n'a pas encore bien défini l'interaction entre l'industrie et le consommateur : le consommateur doit-il exiger un emballage inoffensif pour l'environnement et inciter par le fait même l'industrie à produire cet emballage, ou l'industrie doit-elle prendre les devants et mettre au point cet emballage, le commercialiser efficacement et renseigner le public sur sa valeur?

Il est impossible de véritablement trancher dans ce cas : des emballages inoffensifs pour l'environnement ont été mis au point pour répondre aux exigences des consommateurs, mais l'industrie en a aussi mis au point de son propre chef, et il est souvent impossible de déterminer qui a pris l'initiative. De plus, les gouvernements et des organismes non gouvernementaux contribuent aussi à stimuler la demande d'emballages inoffensifs pour l'environnement et à favoriser la mise au point de ces emballages.

En 1989, Agriculture Canada a interrogé des administrateurs du secteur de l'alimentation dans le cadre d'une étude des répercussions des questions environnementales sur l'emballage des aliments (les industries des aliments et des boissons consommaient plus de la moitié de l'emballage utilisé au Canada en 1988). Les deux tiers des administrateurs interrogés se sont dits particulièrement attentifs aux questions environnementales reliées à la gestion des déchets et ont déclaré qu'ils avaient modifié leurs emballages pour des raisons environnementales. Les trois quarts d'entre eux ont convenu que la plus grande sensibilisation des consommateurs à l'égard de l'environnement leur ouvre des débouchés commerciaux. Par contre, environ la moitié des administrateurs n'étaient pas certains que les consommateurs étaient prêts à payer davantage pour obtenir des emballages et des produits inoffensifs pour l'environnement.

Les industries de l'emballage et des produits de consommation tentent depuis longtemps de réduire la quantité d'emballage utilisée en employant des matériaux moins lourds et en encourageant la vente en vrac. La

réutilisation de certains contenants de boisson, surtout en verre, a été encouragée à titre de mesure de sauvegarde de l'environnement. Un grand nombre d'emballages ont été régulièrement recyclés, et d'autres ont été produits avec des matières secondaires. Toutefois, ces mesures n'avaient pas nécessairement pour but de réduire les effets de l'emballage sur l'environnement.

Toutefois, les industries de l'emballage et des produits de consommation ont commencé récemment à souligner les caractéristiques environnementales de leurs produits. Certains détaillants de produits alimentaires ont fait une grande promotion de leurs produits «verts». En 1989, des producteurs ont commencé à commercialiser des produits expressément présentés dans la publicité comme ayant des emballages moins nuisibles pour l'environnement, comme l'Enviro-Pak de Proctor & Gamble et la bouteille Pepsi-Montplas de Pepsi-Cola Canada. Toutefois, seulement un acheteur sur cinq choisit l'Enviro-Pak malgré le fait qu'il coûte environ 15 % de moins que la bouteille en plastique. On ne connaît pas encore exactement les raisons de ce choix, mais il semblerait que le consommateur cherche la commodité et qu'il est prêt à payer plus cher pour l'obtenir. On peut également en déduire que le public n'est pas assez informé ou que certains magasins ne font pas profiter le consommateur de la réduction du coût.

Les consommateurs sont peut-être prêts à payer davantage pour la commodité, mais ils ne sont pas nécessairement prêts à payer davantage pour un emballage favorable à l'environnement. Cette conclusion est appuyée par l'accueil réservé à la bouteille Pepsi-Montplas lancée au Québec en 1989 : il s'agit d'une bouteille de deux litres fabriquée en deux parties et dont la base est faite de polyéthylène téréphtalate recyclé et moulé par procédé thermique. Les études de la société Pepsi ont indiqué que le prix des colas avait une grande incidence sur les ventes. On a également constaté que les consommateurs n'étaient pas prêts à payer davantage pour cet emballage, même s'il était fabriqué en partie avec des matières recyclées. De nombreux consommateurs ont toutefois indiqué qu'ils préféreraient cet emballage s'il se vendait au même prix que les autres.

Comme on l'a mentionné à la section 6, c'est généralement en adoptant des mesures législatives ou des politiques nouvelles que les gouvernements ont donné suite à la sensibilisation accrue des consommateurs à l'égard des effets environnementaux de l'emballage. En outre, Environnement Canada a mis sur pied le programme Choix environnemental pour aider les consommateurs à reconnaître les produits inoffensifs pour l'environnement. Des lignes directrices ont été approuvées pour plusieurs catégories de produits; elles indiquent les critères que chaque produit doit respecter pour pouvoir porter le symbole Éco-Logo. On poursuit actuellement la rédaction des lignes directrices applicables à d'autres catégories de produits, et le symbole Éco-Logo apparaît sur divers produits qui, par exemple, sont fabriqués de matières recyclées ou contiennent un minimum de matières toxiques, conformément aux lignes directrices applicables à leur catégorie.

Au Canada, de nombreux groupes de consommateurs et d'environnementalistes s'intéressent directement à la question de l'emballage excédentaire des produits de consommation, notamment l'Association des consommateurs du Canada (ACC). En Ontario, l'ACC a produit un énoncé de principe concernant la gestion des déchets solides, et elle s'emploie activement à

renseigner les consommateurs sur les options offertes en matière de réduction des déchets. L'Association est d'avis que l'adoption de mesures législatives visant à réduire les déchets serait une solution difficile et inefficace. Elle recommande la publicité, la promotion et l'information dans les écoles et dans les médias pour renseigner les consommateurs sur les problèmes et les solutions en cette matière. En Colombie-Britannique, l'ACC a collaboré récemment avec d'autres organismes non gouvernementaux pour établir une coalition pour des pratiques d'emballage ménageant l'environnement, qui s'occupera exclusivement de ces questions.

Environmental Action Ontario (EAO) est un organisme cadre réunissant plus de quarante groupes qui a lancé en 1990 une campagne contre l'emballage excédentaire. Cette campagne s'adressait à l'industrie des produits alimentaires et cherchait à promouvoir l'adoption de mesures législatives et de politiques générales afin de réduire les déchets produits par les restaurants-minute, d'encourager l'adoption d'une loi provinciale pour taxer les contenants jetables de mets à emporter et pour consacrer l'argent ainsi obtenu à des projets de réduction des déchets, et d'inciter les supermarchés à réduire l'emballage excédentaire.

Une autre initiative de ce genre est la publication d'un guide de l'emballage excédentaire à l'intention des citoyens par le groupe de recherche et d'intérêt public de Waterloo. Le groupe s'emploie principalement à modifier les attitudes des gens au sujet de l'emballage, grâce à l'information du public.

De nombreux représentants de l'industrie ont laissé entendre que les organismes non gouvernementaux peuvent contribuer beaucoup à renseigner les consommateurs sur la réduction, le réemploi et le recyclage de l'emballage, mais qu'une partie de leurs données concernant certains matériaux et formats d'emballage sont périmées ou inexactes.

7.3 Résumé

Il faut tenir compte de plusieurs tendances et problèmes de consommation pour élaborer une politique nationale sur l'emballage.

Précisons d'abord qu'il y a beaucoup de faussetés et d'inexactitudes véhiculées de nos jours au sujet des effets réels de l'emballage sur l'environnement. Pour déterminer si un certain emballage est «bon» ou «mauvais» pour l'environnement, on ne se fonde pas sur le cycle de vie de cet emballage (cf. section 4).

De plus, un grand nombre de consommateurs considèrent que l'emballage représente une plus grande proportion des déchets solides que ce n'est effectivement le cas. Les consommateurs sont bombardés d'informations incorrectes et souvent contradictoires par les éducateurs, les industries et les médias, et il se peut très bien qu'ils en arrivent à se désintéresser de la question. Il importe donc de bien informer les consommateurs de l'effet de l'emballage sur l'environnement et de leur indiquer ce qu'ils peuvent faire pour améliorer la situation.

Il est vrai que les sondages d'opinion fournissent des renseignements valables et intéressants sur l'attitude et les opinions des Canadiens à l'égard des questions environnementales, mais les données fournies par ces sondages ne sont pas entièrement exactes ou fiables. Les gens peuvent donner une réponse qu'ils jugent bonne dans le contexte social du moment,

mais cette réponse ne correspond pas nécessairement à leur véritable comportement sur le marché.

De plus, même si les sondages indiquent une grande sensibilisation aux questions touchant l'emballage et les déchets solides, il n'est pas établi que les consommateurs sont prêts à payer davantage pour un emballage favorable à l'environnement. En fait, leur première réaction à l'égard des emballages Enviro-Pak et des bouteilles Pepsi-Montplas indique plutôt le contraire. Par contre, la participation des consommateurs aux programmes de cueillette des déchets à des fins de recyclage montre qu'ils sont prêts à utiliser d'autres moyens pour appuyer des pratiques de gestion de l'emballage qui ménagent l'environnement.

L'industrie commence à tenir compte sérieusement de l'effet de l'emballage sur l'environnement, non seulement pour donner suite aux préoccupations du public, mais aussi parce qu'il s'agit d'un bon moyen de gagner l'intérêt des consommateurs. Les produits recyclables se vendent bien, ce qui permet à l'industrie de se gagner la faveur des gens. Cette tendance offre des aspects positifs, mais elle pourrait également donner lieu à de la publicité sans fondement pour toutes sortes de produits supposément inoffensifs pour l'environnement, à mesure que les industries décident de suivre le mouvement «vert».

Enfin, la commodité semble prioritaire pour le consommateur moyen en 1990, et il est probable que cette tendance se maintiendra. Par conséquent, les produits et les emballages ne doivent pas seulement être inoffensifs pour l'environnement et vendus à prix concurrentiel pour gagner la faveur des consommateurs, mais ils doivent aussi être d'usage commode.

Section 8

Consultation des groupes d'intérêt

Un grand nombre de questions doivent être traitées lorsqu'on élabore une politique nationale sur la gestion de l'emballage faisant appel à la réduction à la source, au réemploi et au recyclage. On a consulté les groupes d'intérêt afin de définir clairement les questions jugées fondamentales pour une meilleure gestion de l'emballage. Cette consultation a été très utile pour l'établissement d'un consensus entre les gouvernements, l'industrie et les groupes de consommateurs et d'environnementalistes en ce qui concerne la nécessité et le contenu d'une politique nationale sur l'emballage ainsi que le mode d'élaboration et de mise en oeuvre de cette politique.

8.1 Consultation

On a d'abord consulté les organismes représentés auprès du Groupe de travail national sur l'emballage et les membres de ces organismes, afin d'échanger des données pertinentes sur l'emballage, de définir les questions clés à considérer dans l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage, d'établir des critères de base pour cette politique et de classer par ordre d'importance les divers éléments possibles de la politique.

On a également consulté les gouvernements, l'industrie et divers groupes communautaires et associations de consommateurs au Canada et aux États-Unis pour obtenir leur avis sur l'emballage.

Une fois terminée la première phase de consultation, un atelier national a permis d'obtenir une plus grande représentation des groupes d'intérêt pour discuter publiquement de l'élaboration de la politique nationale sur l'emballage. Les participants ont été mis au courant des étapes franchies et des premiers renseignements techniques obtenus par le Groupe de travail. On leur a demandé leur avis sur les six principes directeurs (exposés à la section 8.2) de l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage, sur les options à considérer dans ce processus, sur les buts de la politique et sur toute question régionale ou sectorielle qui pourrait influer sur la politique.

Après ces travaux préliminaires, le Groupe de travail a conclu qu'il fallait étendre la consultation à un plus grand nombre de groupes d'intérêt; il jugeait qu'il fallait adopter une méthode plus proactive pour obtenir l'avis de l'industrie et des groupes d'environnementalistes de l'ensemble du pays. À cette fin, on a publié un bulletin pour renseigner les groupes d'intérêt sur les étapes franchies et sur les formes que pouvait prendre leur participation, on a tenu une série d'ateliers régionaux pour obtenir l'avis de participants invités sur des sujets intéressant particulièrement leur région, et un deuxième atelier national a eu lieu pour communiquer les résultats obtenus par le Groupe de travail et pour permettre une grande analyse publique du projet de politique nationale sur l'emballage avant qu'il soit présenté au CCME.

Les renseignements ainsi obtenus ont permis de s'assurer que la politique nationale sur l'emballage tiendra compte le plus possible des intérêts régionaux et sectoriels.

8.2 Principales conclusions

Principes directeurs - Au début du processus de consultation, le Groupe de travail a adopté les principes directeurs suivants pour l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage :

- La protection de l'environnement est l'élément fondamental de la politique nationale sur l'emballage.

- La politique doit faire en sorte qu'en l'an 2000, la quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne soit pas supérieure à 50 % de ce qui a été envoyé en 1988.

- La politique doit définir une approche intégrée de la gestion des déchets qui comprenne la réduction, le réemploi, le recyclage et la récupération des matériaux et de l'énergie (les quatre R). (Plus tard au cours du processus de consultation, on a réduit cette approche à trois éléments, soit la réduction à la source, le réemploi et le recyclage, tout en précisant qu'il vaut mieux remplacer l'élimination par toute méthode de récupération inoffensive pour l'environnement, y compris le compostage et la récupération de l'énergie.)

- Il faut adopter une approche multipartite pour l'élaboration de la politique nationale sur l'emballage, afin d'obtenir l'appui des principaux intervenants de l'industrie, des gouvernements, des groupes d'intérêt spéciaux et des associations de consommateurs désignés par le Groupe de travail.

- La politique doit s'appliquer à tous les produits et matériaux d'emballage fabriqués au Canada et importés.

- La politique doit tenir compte des mesures provinciales concernant l'emballage et, idéalement, elle doit être compatible avec elles.

- La politique doit respecter le principe du «développement durable» et tenir compte de l'incidence économique de sa mise en oeuvre.

Leadership du gouvernement fédéral et souplesse pour les régions - Le Groupe de travail a admis l'importance du leadership fédéral dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage, afin de s'assurer que les provinces adoptent une approche uniforme dans leurs projets axés sur une meilleure gestion de l'emballage. Il considérait aussi que les divers problèmes régionaux exigent diverses solutions de la part des provinces. Par conséquent, la politique nationale sur l'emballage doit être formulée de façon à établir le leadership fédéral et les buts nationaux, tout en accordant aux provinces la souplesse nécessaire pour son application. Le Groupe de travail a aussi pris en considération le rôle de chef de file international que jouera le Canada dans la gestion de l'emballage, un facteur particulièrement important dans le contexte du libre-échange avec les États-Unis.

Protection de l'environnement et compromis - La protection de l'environnement est l'élément fondamental d'une politique nationale sur l'emballage. Par conséquent, lorsqu'on évalue les options offertes pour la réduction, le réemploi et le recyclage de l'emballage, il faut aussi évaluer leur incidence sur l'environnement. Il se peut qu'une mesure réduise considérablement le volume de déchets envoyés à l'élimination, mais, compte tenu du cycle de vie environnemental, cette mesure peut en fait augmenter l'effet produit

sur l'environnement. Il se pourrait donc qu'on doive en arriver à des compromis entre les gains environnementaux dans certains domaines et les pertes environnementales dans d'autres.

Considérations d'ordre pratique - L'industrie de l'emballage donne de l'emploi à des milliers de Canadiens. Dans l'élaboration d'une politique nationale sur l'emballage, il faut donc considérer son effet possible sur l'emploi, sur la viabilité de l'industrie et sur la prospérité de certaines régions du Canada. De plus, toutes les régions du Canada ne possèdent pas les infrastructures nécessaires pour recueillir et traiter les matières réutilisables ou recyclables. Par conséquent, l'établissement de marchés pour les emballages secondaires a toujours été considéré comme un problème important.

Nécessité de l'emballage - L'emballage est parfois nécessaire pour la protection de la santé et pour la sécurité.

Importance du consommateur - L'industrie ne cesse d'affirmer que même si elle fabrique l'emballage, c'est le consommateur qui décide de l'acheter en fin de compte. Par contre, les groupes d'environnementalistes et de consommateurs affirment que les consommateurs doivent choisir à partir des emballages qu'offre l'industrie. De toute façon, les consommateurs jouent un rôle primordial dans la création d'un «esprit de conservation» à l'échelle nationale.

Équité et compétitivité - Tous les intervenants ont convenu qu'une politique nationale sur l'emballage doit s'appliquer à tous les éléments de l'industrie de l'emballage, à savoir les producteurs de matériaux, les fabricants d'emballages, les concepteurs et utilisateurs d'emballages, les distributeurs et les détaillants. Chacun a un rôle à jouer pour assurer la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages.

De même, l'industrie canadienne de l'emballage ne doit pas être désavantagée lorsqu'elle cherche à concurrencer les biens emballés et les emballages provenant de l'étranger. La politique doit donc s'appliquer autant à l'emballage importé qu'à l'emballage produit au pays, afin d'en arriver à une situation équitable.

Financement - La mise en oeuvre d'une politique nationale sur l'emballage exigera la mise en commun de ressources fournies par l'industrie et le gouvernement. Un grand nombre d'intervenants favorisaient un partenariat industrie-gouvernement qui établirait certains niveaux de financement pour certaines périodes afin de réaliser certains objectifs. L'industrie s'est dite préoccupée par le financement de projets fédéraux qui chevaucheraient des projets provinciaux.

Définition - Un souci de clarté a été exprimé dans l'ensemble du pays durant le processus de consultation. Des termes comme réduction, réemploi, recyclable, inoffensif pour l'environnement et biodégradable doivent être définis avec logique. On a constaté qu'une meilleure compréhension de ces termes a permis de régler certains différends importants.

Application volontaire - Les intervenants de partout au pays ont convenu que l'application volontaire d'une politique nationale sur l'emballage présentait de nombreux avantages possibles. Toutefois, le succès de cette approche repose sur un mécanisme de surveillance afin de s'assurer que les objectifs de la politique sont respectés. Les notions de mesure et de responsabilité sont également importantes dans ce cas. Il faut établir des buts précis

qui peuvent servir de repères pour mesurer à quel degré les activités de réduction, de réemploi et de recyclage permettent de réduire les déchets d'emballage à éliminer. Il faut aussi définir clairement les rôles et responsabilités des groupes d'intérêt en ce qui concerne la réalisation des objectifs de la politique sur l'emballage.

On a toutefois reconnu que si les objectifs de la politique ne sont pas atteints sur une base volontaire, il faudra prendre des mesures plus contraignantes, y compris une plus grande réglementation directe de l'emballage.

Section 9

Recommandations pour une politique nationale sur l'emballage

Les recommandations suivantes ont pour but de réduire la quantité d'emballage envoyée à l'élimination grâce à une meilleure gestion de l'emballage correspondant aux objectifs établis par le CCME. Ces recommandations devraient être incluses dans un projet de politique nationale sur l'emballage qui réponde aux attentes des principaux groupes d'intérêt.

i) Un programme coordonné de collecte des données devrait être établi à l'échelle nationale pour fournir des renseignements plus complets sur l'utilisation des emballages et la production des déchets, pour déterminer l'incidence environnementale des activités de réduction, de réemploi et de recyclage, et pour surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs touchant la réduction des déchets.

ii) Il faut établir les objectifs suivants pour la réduction des déchets d'emballage :

- Avant le 31 décembre 1992, la quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 80 % de ce qui a été envoyé en 1988.

- Avant le 31 décembre 1996, la quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 65 % de ce qui a été envoyé en 1988.

- Avant le 31 décembre de l'an 2000, la quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 50 % de ce qui a été envoyé en 1988.

On recommande d'utiliser le poids plutôt que le volume pour mesurer l'emballage, car les données existantes sont exprimées en poids.

iii) On devrait formuler les politiques nationales suivantes sur l'emballage :

- Tout emballage devrait avoir un minimum d'effet sur l'environnement à toutes les étapes de son existence, à savoir sa conception, son utilisation et sa gestion après utilisation.

- La gestion de l'emballage devrait se faire en priorité au moyen de la réduction à la source, du réemploi et du recyclage. Les administrations provinciales et municipales devraient collaborer avec l'industrie et avec les groupes d'environnementalistes et de consommateurs afin de mettre au point les infrastructures appropriées pour la cueillette et la vente de matériaux d'emballage destinés au réemploi et au recyclage. L'emballage devrait être éliminé dans la mesure du possible.

- Une campagne d'information publique devrait être lancée pour faire connaître aux Canadiens quels sont les effets de l'emballage sur l'environnement et comment ils peuvent participer à la réduction, au réemploi et au recyclage des emballages.

- Au besoin, il faudrait rédiger et appliquer des règlements à l'échelle nationale pour assurer la réalisation des objectifs proposés au point ii) ci-dessus en ce qui concerne la réduction des déchets.

- La politique nationale sur l'emballage devrait s'appliquer à tous les emballages utilisés au Canada, qu'ils soient fabriqués au Canada ou importés.

- Toutes les politiques et pratiques gouvernementales touchant l'emballage devraient être conformes à cette politique nationale.

iv) Un groupe multipartite composé de représentants des gouvernements, de l'industrie, des groupes d'environnementalistes et des associations de consommateurs devrait être mis sur pied pour conseiller le CCME quant aux progrès des objectifs proposés au point ii) susmentionné concernant la réduction des déchets.

Références

Angus Reid, «Canadians and the Environment», Annual Survey (1989).

Environmental Monitor Report, Quarterly Survey (1987).

Environmental Monitor Report, Quarterly Survey (1988).

Fabricants canadiens de produits alimentaires (FCPA), «Grocery Attitudes of Canadians», Annual Survey (1988).

MacLaren Engineers Inc., «Packaging Application in Canada» (1990).

MacLaren Engineers Inc., «Packaging Reduction, Reuse and Recycling Technology Options» (1990).

Bibliographie

MWR and Associates, «Stakeholder Positions and Response to the Development of the National Packaging Protocol» (1990).

Resource Systems Management International, «Household Consumers and Packaging» (1990).

Resource Systems Management International, «Legislative Initiatives Relating to Packaging and Implications for the National Packaging Protocol» (1990).

The Coopers and Lybrand Consulting Group, «Economic Considerations in the Development of the National Packaging Protocol» (1990).

VHB Research and Consulting Inc., «Environmental Life Cycle of Packaging» (1990).

Annexe A

Le Protocole national sur l'emballage

La politique nationale sur l'emballage prend la forme d'un protocole national sur l'emballage qui traduit l'engagement volontaire de tous les groupes d'intérêt à réaliser des mesures particulières pour assurer l'application des politiques établies et des étapes qu'il prévoit.

Le Protocole national sur l'emballage est présenté dans les pages suivantes.

Canadian Council of Ministers of the Environment **CCME** Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

PROTOCOLE NATIONAL

SUR L'EMBALLAGE

Introduction

En avril 1989, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) — sous son ancienne désignation de Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE) — déclarait:

"La gestion des déchets est un problème national urgent et impératif. Parce que le Canada est l'une des nations qui gaspillent le plus, certains gouvernements commencent à manquer de terrains pour l'enfouissement des déchets. À cet effet, les ministres ont demandé au Comité de gestion des déchets du CCMRE de mettre au point, dans le cadre d'une étude plus vaste sur les possibilités de gestion des déchets comprenant des politiques gouvernementales sur l'acquisition et le recyclage, une politique canadienne sur l'emballage. Les objectifs convenus prévoyaient une diminution des déchets et une réduction de cinquante pour cent (50%) de la production de déchets d'ici l'an 2000."

Le Canada est un pays riche en ressources naturelles et humaines. Un pays capable de répondre à des impératifs environnementaux et de fournir un exemple international en matière de gestion de l'emballage. Ce document — **le Protocole national sur l'emballage (PNE)** — recommande six politiques sur l'emballage pour l'ensemble du Canada.

Ce protocole détaille les objectifs clés, l'historique de sa mise au point, six énoncés de politique, les mesures principales et leurs délais respectifs de mise en application.

Dans ce document, un emballage est défini comme "un matériau ou un élément qui est utilisé pour protéger, contenir ou transporter un bien ou un produit. Un emballage peut aussi être un matériau ou un élément qui est physiquement attaché à un produit ou à son contenant à des fins de promotion du produit ou de transmission d'information au sujet du produit."

Dans ce document, le terme emballage ne fait pas référence uniquement à l'emballage comme tel, mais aussi à sa conception, sa fabrication, son utilisation et sa gestion après utilisation.

Historique

Selon les estimations, la quantité d'emballage utilisée par an au Canada s'élève en moyenne à une (1) tonne par famille. L'emballage joue un rôle important; il empêche la détérioration, il est sécuritaire et sanitaire. Environ quatre-vingts pour cent (80%) de l'emballage utilisé au Canada est *éliminé* — soit dans des lieux d'enfouissement, soit dans des incinérateurs.

L'élimination des emballages:

- constitue une perte des richesses naturelles;
- exige un surcroît de dépenses consacrées aux matériaux qui n'ont pas été complètement utilisés;
- occupe des terrains de valeur servant de lieux d'enfouissement;
- crée divers agents polluants ayant un effet sur les eaux de surface, les nappes phréatiques et l'atmosphère;
- menace la faune et défigure le paysage lorsque jetés dans la nature; et
- laisse à nos enfants un environnement détérioré.

Mai 1989 a vu la création, par le CCME, d'un groupe de travail national sur l'emballage chargé de mettre au point des politiques nationales de gestion de l'emballage. Ce groupe de travail, composé de groupes d'intérêt représentatifs provenant de tous les coins du pays, a convenu d'un ensemble de principes directeurs devant servir à l'élaboration d'un Protocole national sur l'emballage. Il a été convenu que le protocole serait axé sur l'emballage industriel, commercial et domestique et serait le résultat de concertations entre les principaux groupes d'intérêt provenant des gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux, de l'industrie, des groupes environnementaux et de consommateurs.

Le groupe de travail a concentré ses efforts sur la gestion des emballages par la réduction à la source, le réemploi et le recyclage. Il n'a pas tenu compte des modes d'élimination comme l'incinération. Il n'a pas non plus considéré la prise en compte des techniques d'élimination (incinération, enfouissement) lors de la conception de l'emballage.

Depuis sa première réunion en juin 1989, le groupe de travail national sur l'emballage a:

- préparé une base de données techniques sur la gestion de l'emballage; et
- entrepris un programme de consultation à l'échelle du Canada afin de faire participer les groupes intéressés à la mise au point de ces politiques et afin d'assurer la participation régionale.

Dans le cadre de la mise au point du protocole, le groupe de travail a demandé la production des rapports suivants:

- Les bases techniques du Protocole national sur l'emballage: rapport sommaire;
- La consommation domestique et l'emballage;
- Utilisation d'emballages au Canada;
- Technologies de réduction à la source, de réemploi et de recyclage des emballages: options et aspects économiques;
- Cycle de vie environnemental de l'emballage;
- Considérations économiques de mise en place d'un Protocole national sur l'emballage;
- Évaluations des actions législatives reliées à l'emballage dans l'élaboration du Protocole national sur l'emballage;
- Positions et commentaires des groupes d'intérêt concernés lors de la préparation du Protocole national sur l'emballage; et
- Plan d'action du Protocole national sur l'emballage.

Le résultat de ces activités est un ensemble de six propositions de politiques sur l'emballage au Canada: **le Protocole national sur l'emballage.**

Politiques sur l'emballage au Canada

L'impact de l'emballage sur l'environnement va plus loin que les effets de son élimination: la quantité de déchets n'est pas la seule question. La production et le transport de l'emballage consomment des ressources et de l'énergie. Il faudra donc inclure les conséquences plus vastes sur l'environnement dans l'évaluation d'impact.

On y parviendra en préparant des profils environnementaux pour chaque type d'emballage, qui devront être suivis par la conception d'un produit nouveau dont les effets négatifs sur l'environnement seront moindres. La politique stimulera la recherche et le développement de nouveaux produits d'emballage ayant un effet minimal sur l'environnement.

Mesures:

- Le gouvernement fédéral, en consultation avec un groupe multipartite, entreprendra la mise au point de méthodes et de lignes directrices à utiliser pour établir les profils environnementaux de l'emballage, permettant aux usagers d'établir des comparaisons en matière de choix d'emballage.

- L'industrie devra réaliser des profils environnementaux de ses emballages conformément aux lignes directrices du gouvernement fédéral susmentionnées, afin d'identifier les impacts environnementaux de la production, de l'emploi et de l'élimination de ses emballages.

- En fonction des conclusions de ces profils, l'industrie préparera des plans d'action et des programmes en vue de réduire les impacts sur l'environnement et de gérer ses emballages par le biais de la réduction à la source, du réemploi et du recyclage.

- Un groupe multipartite sera établi en vue:

  (a) d'identifier les initiatives et priorités de recherche et de développement; et

  (b) de trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

- Le gouvernement travaillera en collaboration avec l'industrie afin d'identifier et de démontrer les nouvelles technologies permettant de réduire les impacts de l'emballage sur l'environnement.

Pour rester dans la ligne d'une politique qui vise à réduire les impacts de l'emballage sur l'environnement, les mesures de gestion des emballages respecteront dans l'ordre la réduction à la source, le réemploi et le recyclage.

Mesures:

- Le gouvernement fédéral en consultation avec l'industrie et le groupe multipartite, mettra en place un "Code de pratiques préférentielles de l'emballage au Canada" qui servira de guide à l'industrie pour la conception de produits et le choix et la conception d'emballages. Lors de la mise au point de ce code, on devra respecter la priorité suivante:

  1) Aucun emballage
  2) Emballage minimal
  3) Emballage réutilisable
  4) Emballage recyclable et emballage contenant des matières recyclables

- Le gouvernement fédéral, en consultation avec un groupe multipartite, mettra au point des normes nationales de contenu minimal prévoyant l'inclusion dans les emballages de ressources secondaires provenant des déchets de consommation. Ces normes tiendront compte des critères de santé, sécurité et protection du produit, et des particularités régionales.

- Afin de répondre aux objectifs des politiques nationales sur l'emballage, les gouvernements provinciaux et municipaux, en collaboration avec les industries concernées, mettront en place l'infrastructure de leur choix en vue de collecter et de commercialiser les matériaux d'emballage destinés au réemploi et au recyclage.

- L'industrie et le gouvernement s'associeront pour développer des marchés nouveaux et plus larges consacrés aux matériaux d'emballage recyclés.

La responsabilité de gestion des emballages doit être partagée. La réalisation des objectifs de ces politiques nationales sur l'emballage exige les ressources combinées du gouvernement, de l'industrie, du consommateur et des groupes d'intérêt particuliers. Les programmes d'éducation sont nécessaires pour, d'une part, informer et motiver les consommateurs afin qu'ils puissent poser les choix d'achat appropriés et, d'autre part, encourager la venue d'une société axée sur la conservation.

Mesures:

- Les gouvernements provinciaux mettront au point, avec l'aide d'un groupe multipartite, des programmes scolaires d'éducation.

- Un programme national sera préparé par le groupe multipartite, pour informer tous les Canadiens des fonctions des emballages et de leurs impacts sur l'environnement, et pour encourager des pratiques d'achat environnementales.

Politique n° 4 – Ces politiques s'appliqueront à tous les emballages utilisés au Canada, incluant les importations.

Il est important que ces politiques nationales sur l'emballage soient appliquées à tous les types d'emballages, qu'ils soient canadiens ou importés. Tout emballage, une fois utilisé au Canada, devra être géré au pays, quelle que soit son origine. Cette politique nationale permettra l'instauration d'une "situation équitable" interdisant tout avantage compétitif indu au détriment de l'environnement. Il faudra prévoir des méthodes de contrôle aux frontières pour empêcher l'entrée de produits non conformes.

Mesures:

- Tout en restant sensibles aux besoins des industries locales, les gouvernements fédéral et provinciaux établiront des normes et règlements afin que ces politiques régissent tous les emballages utilisés au Canada, y compris les importations.

- Dans le cadre du commerce international, le gouvernement fédéral remplira le rôle d'agent de liaison avec les autres pays en vue de promouvoir les politiques stipulées par ce protocole.

Politique n° 5 – En conformité avec ces politiques, des règlements seront mis en application selon leur nécessité.

La surveillance continue des progrès accomplis grâce aux actions volontaires pourra indiquer la nécessité de mesures réglementaires pour assurer l'équité des politiques et la réalisation des objectifs.

Mesure:

- Avec l'aide du groupe multipartite, les gouvernements fédéral et provinciaux adopteront des règlements compatibles à la grandeur du Canada et précisant les normes de rendement, les objectifs et les délais de réalisation en fonction de ces politiques.

Politique n° 6 – Toutes les politiques et pratiques gouvernementales touchant l'emballage devront être conformes à ces politiques nationales.

Dans les domaines de l'environnement et des autres politiques publiques, il faudra procéder à l'examen des politiques gouvernementales en place, ainsi qu'à celui des politiques nouvelles proposées, afin d'assurer qu'elles sont conformes à ces politiques nationales sur l'emballage. Il faudra également évaluer les facteurs sanitaires, sécuritaires, techniques et autres afin d'identifier les conflits ou obstacles pouvant freiner la réalisation des objectifs de ces politiques.

Mesures:

- Les pratiques et politiques gouvernementales qui freinent la réalisation des objectifs de ces politiques sur l'emballage seront identifiées et, dans la mesure du possible, éliminées ou modifiées.

- Des politiques et pratiques gouvernementales telles que les politiques d'achat seront élaborées et mises en place pour encourager la réalisation de ces objectifs.

Étapes prévues

Avant le 31 décembre 1990:
Toutes les provinces devront avoir mis en place un programme de collecte de données coordonné nationalement afin de permettre la surveillance continue des objectifs suivants.

Avant le 31 décembre 1992:
La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 80% de ce qui a été envoyé en 1988.

Avant le 31 décembre 1996:
La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 65% de ce qui a été envoyé en 1988.

Avant le 31 décembre 2000:
La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 50% de ce qui a été envoyé en 1988.

CINQUANTE (50) POUR CENT DE CE DÉTOURNEMENT* SERA RÉALISÉ PAR LE BIAIS DE NOUVELLES RÉDUCTIONS À LA SOURCE ET DE NOUVELLES RÉUTILISATIONS. LES PROGRAMMES DE RÉCUPÉRATION-RECYCLAGE DEVRONT PERMETTRE LE RESTE DE CE DÉTOURNEMENT.

LES OBJECTIFS CHIFFRÉS SERONT REVUS ANNUELLEMENT.

Ces objectifs sont à l'échelle nationale. Dans certaines provinces, les objectifs initiaux peuvent être plus élevés afin de correspondre aux objectifs provinciaux de gestion des déchets. Un cadre réglementaire devra être mis en place rapidement dans l'éventualité où ces objectifs ne seraient pas atteints.

Des objectifs spécifiques seront établis pour les secteurs industriels afin d'atteindre ces objectifs. Les secteurs industriels incapables de répondre à ces contraintes devront fournir une documentation adéquate ainsi que les objectifs qu'ils se proposent d'atteindre, un an avant les délais prescrits.

Les objectifs et les actions seront révisés et améliorés pendant et après cet échéancier afin d'atteindre une plus grande réduction.

- Les objectifs de détournement sont mesurés en poids. Les programmes de récupération-recyclage incluent les actions municipales, commerciales, industrielles et institutionnelles.

Mise en application

1. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement surveillera de façon continue la mise en place et les résultats de ces politiques.

Pour parvenir au but final de réduction de cinquante pour cent (50%) des déchets d'ici l'an 2000, il faudra établir un système de surveillance continue qui permettra de modifier ces politiques en fonction des besoins et d'informer le public des progrès réalisés.

Mesure:

- Un groupe multipartite sera mis en place pour adopter un plan d'action, développer un mécanisme de surveillance continue, contrôler les progrès et recommander dans un rapport annuel les changements nécessaires au plan d'action et les révisions d'objectifs.

2. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement déterminera le mécanisme approprié de financement des responsabilités du groupe multipartite; toute autre initiative sera financée, selon le cas, par les gouvernements ou l'industrie.

Les groupes intéressés s'assureront que les objectifs dont ils sont responsables seront réalisés. Chacun déterminera les moyens appropriés pour financer ces responsabilités. Le groupe multipartite sera responsable, conjointement avec tous les groupes intéressés.

Mesures:

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement devra examiner diverses options de financement pour les activités du groupe multipartite, dont, entre autres:

- les droits sur les déchets à éliminer;
- les contributions de l'industrie; et
- le financement fédéral et provincial.

Membres du groupe de travail national sur l'emballage

Le Protocole national sur l'emballage canadien est le fruit d'une large consultation menée auprès de représentants de l'industrie, du gouvernement et des groupes environnementaux et de consommateurs à la grandeur du Canada. Les membres du groupe de travail national sur l'emballage sont:

Walter Bilawich
Gouvernement du Yukon

Drew Blackwell
Fédération canadienne des municipalités

G.W. Brown
Environnement, Terre-Neuve

Tim Carter
Conseil canadien de la distribution alimentaire

Adam Ciulini
Ministère de l'Environnement de l'Ontario

Larry Dworkin
Association canadienne de l'emballage

Dr. Fred Edgecombe/Charmian Entino
Société des industries du plastique
Institut des plastiques et de l'environnement du Canada

Don Elsasser
Environnement, Saskatchewan

Abe Finkelstein
Environnement Canada

Richard Gilbert
Fédération canadienne des municipalités

David Hay (président)
Environnement Canada

Jay Jackson
Consommation et Corporations Canada

Emery Paquin
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Pat Kane
Environnement, Alberta

Shelagh Kerr
Fabricants canadiens de produits d'épicerie

Robert Lauzon
Ministère de l'Environnement du Québec

Lisanne Losier
Environnement Canada

Ruth Lotzker
Association des consommateurs du Canada

Mrs. A. McCaskill
Affaires extérieures

Janet Parkhill
Environnement, Nouveau-Brunswick

Denis Ryan
Environnement, Nouvelle-Écosse

Kara Symbolic
Réseau canadien de l'environnement

Steve Shrybman
Association canadienne du droit de l'environnement

Gerry Stewart
Environnement, Île-du-Prince-Édouard

Jane Tester
Agriculture Canada

Dave Thompson
Environnement, Manitoba

Ron Driedger
Environnement, Colombie-Britannique

Pour plus d'information, veuillez vous adresser à:

Direction de la gestion des déchets
Conservation et Protection
Environnement Canada
Ottawa (Ontario) Canada
K1A 0H3

Secrétariat du Conseil canadien des ministres de l'Environnement
4905 Dufferin Street
Downsview, Ontario, Canada
M3H 5T4

Les consultants engagés par le groupe de travail pour l'assister dans la préparation du protocole furent:

MacLaren Engineers (gestion du projet)
Resource Systems Management International
MWR & Associates
The Coopers & Lybrand Consulting Group
Recycling Development Corporation
VHB Research and Consulting Inc.
M. J. Ramsey + associates inc.

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a approuvé le Protocole national sur l'emballage lors de sa rencontre le 20 mars 1990 à Vancouver (Canada).

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment
Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

Numéro de publication: CCME-TS/WM-FS 021
Numéro ISBN: 0-919-074-32-0

Imprimé sur papier recyclé

Annexe B

Programme d'action relatif au Protocole national sur l'emballage

On recommande un ensemble de mesures pour assurer la réalisation des objectifs prévus dans le Protocole national sur l'emballage. Certaines de ces mesures concernent principalement l'établissement du cadre administratif nécessaire et la surveillance de l'application du Protocole national sur l'emballage, ainsi que l'établissement des règlements qui pourraient s'avérer nécessaires pour réaliser les objectifs prévus. Les autres mesures s'appliquent directement aux activités de gestion de l'emballage, soit la réduction, le réemploi et le recyclage.

Les mesures recommandées pour l'établissement du programme sont les suivantes :

- Établissement d'un comité du CCME pour gérer la mise en oeuvre du Protocole national sur l'emballage.
- Élaboration par le comité du CCME d'un plan d'action s'inspirant au besoin du programme d'action général recommandé.
- Établissement d'un comité consultatif multipartite ayant pour tâche de s'assurer que tous les groupes d'intérêt sont consultés régulièrement au sujet de la mise en oeuvre du Protocole national sur l'emballage.
- Collecte de données et surveillance des activités pour déterminer dans quelle mesure les objectifs prévus sont réalisés.
- Rédaction de règlements qui seront appliqués au besoin pour assurer la réalisation des objectifs prévus.
- Élaboration d'un code canadien de bonnes pratiques d'emballage pour faire en sorte que la conception et l'utilisation des emballages soient conformes aux objectifs du Protocole national sur l'emballage.

Les mesures suivantes sont recommandées pour favoriser la réduction, le réemploi et le recyclage des emballages et pour réaliser les objectifs prévus du Protocole national sur l'emballage :

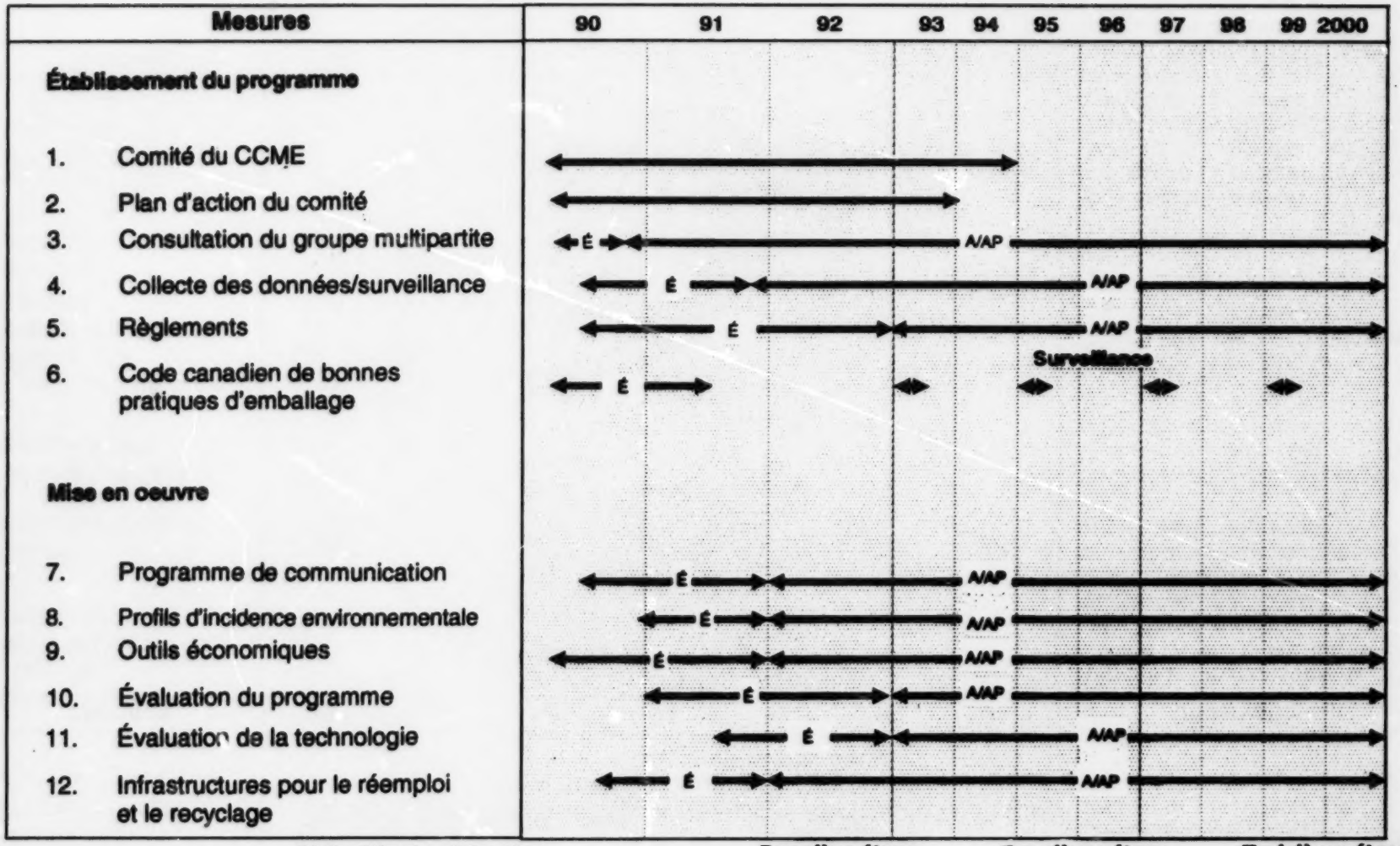
- Mise sur pied d'un programme de communication pour faire connaître à tous les Canadiens les fonctions de l'emballage et son incidence sur l'environnement.
- Réalisation de profils d'incidence environnementale de l'emballage pour définir et minimiser les effets environnementaux de l'emballage.
- Adoption d'outils économiques pour s'assurer que les buts du Protocole national sur l'emballage sont économiquement réalisables.
- Évaluation de la technologie existante de réduction, de réemploi et de recyclage afin de s'assurer que l'on dispose de la technologie appropriée pour la gestion de l'emballage.

- Évaluation des progrès réalisés pour faire en sorte que l'on atteigne les buts du Protocole national sur l'emballage.

- Établissement d'infrastructures pour le réemploi et le recyclage afin d'assurer la présence des systèmes nécessaires pour franchir les étapes prévues du Protocole national sur l'emballage.

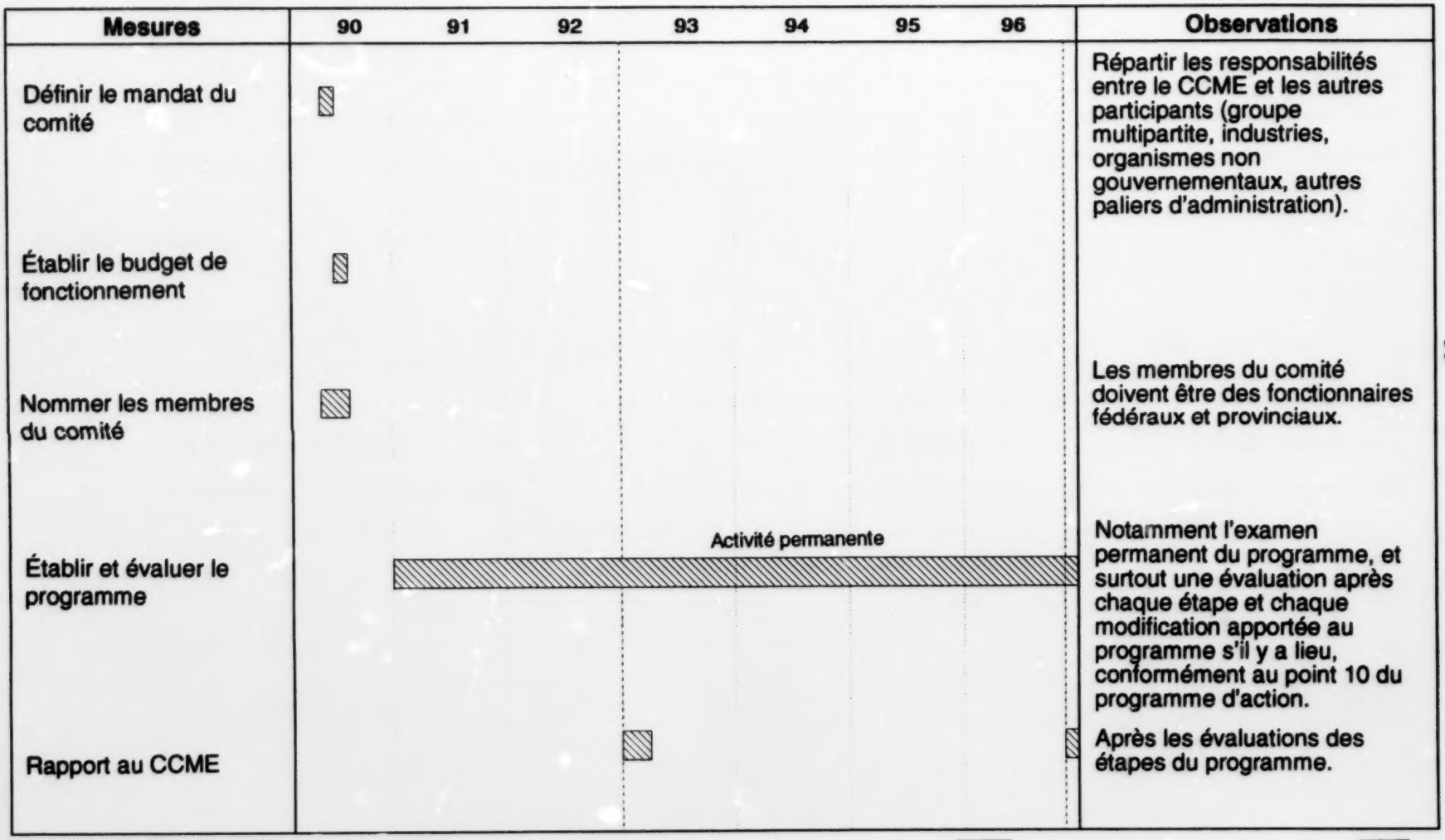
Les tableaux ci-après indiquent les activités particulières et le calendrier d'exécution recommandés pour la mise en oeuvre de chacune des mesures précitées. Le premier tableau donne un aperçu des délais établis pour chaque mesure, et les autres tableaux donnent les détails de chaque mesure.

PROTOCOLE NATIONAL SUR L'EMBALLAGE
PROGRAMME D'ACTION
1990-2000



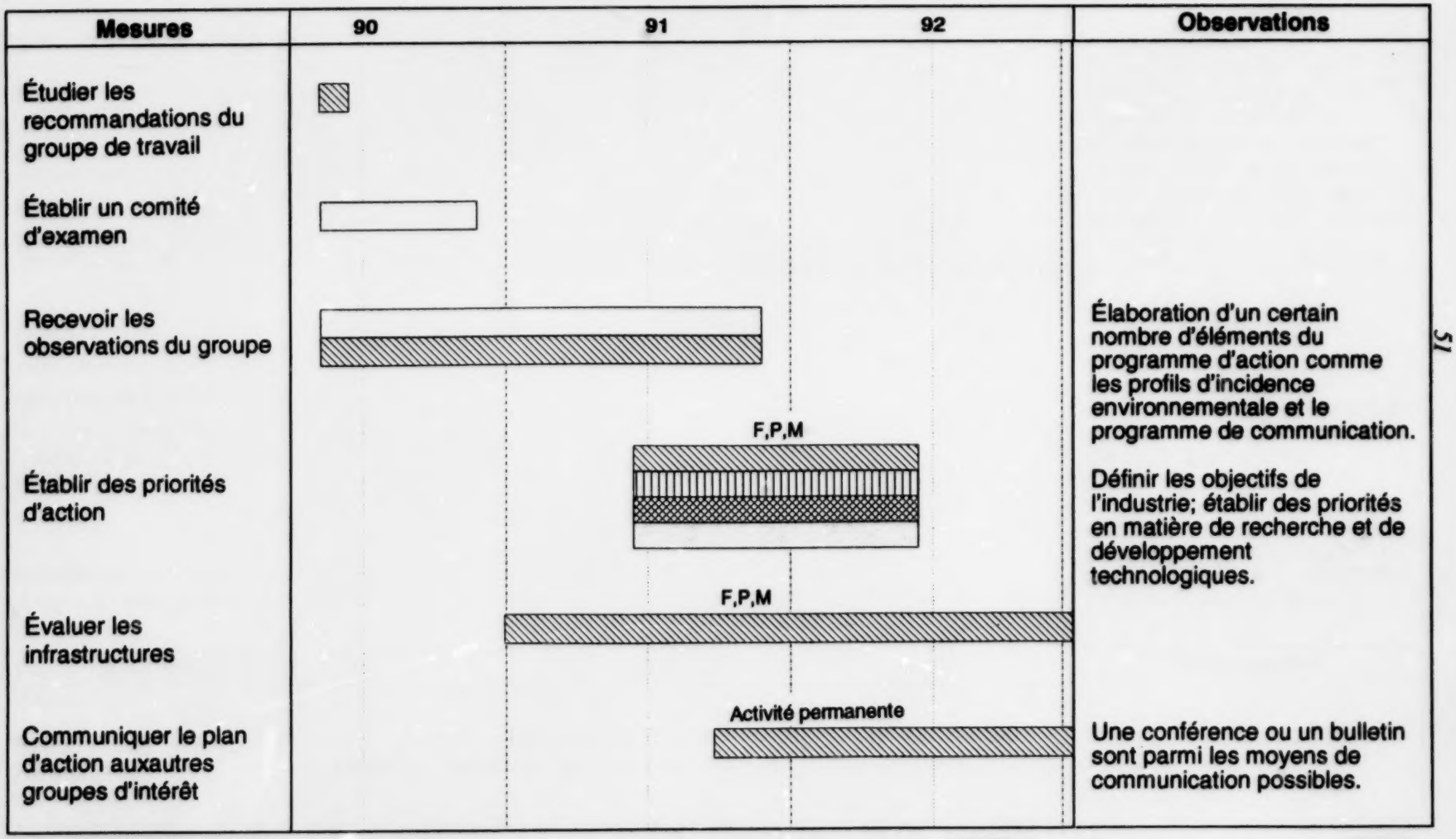
1. COMITÉ DU CCME

Objectif : Bien définir les responsabilités applicables à la gestion de la mise en oeuvre du protocole



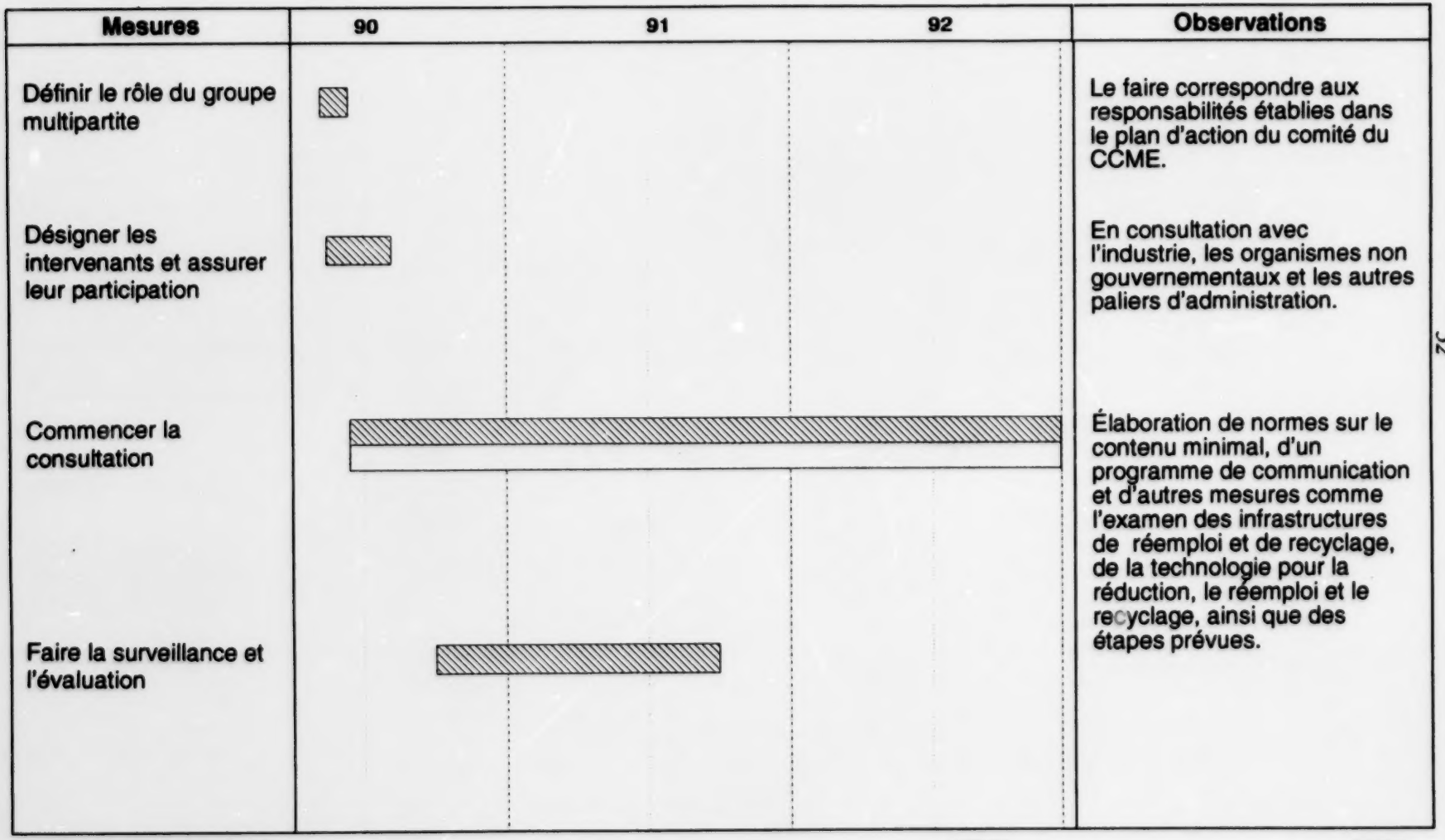
2. PLAN D'ACTION DU COMITÉ

Objectif : Établir un plan d'action détaillé en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 1992 et après



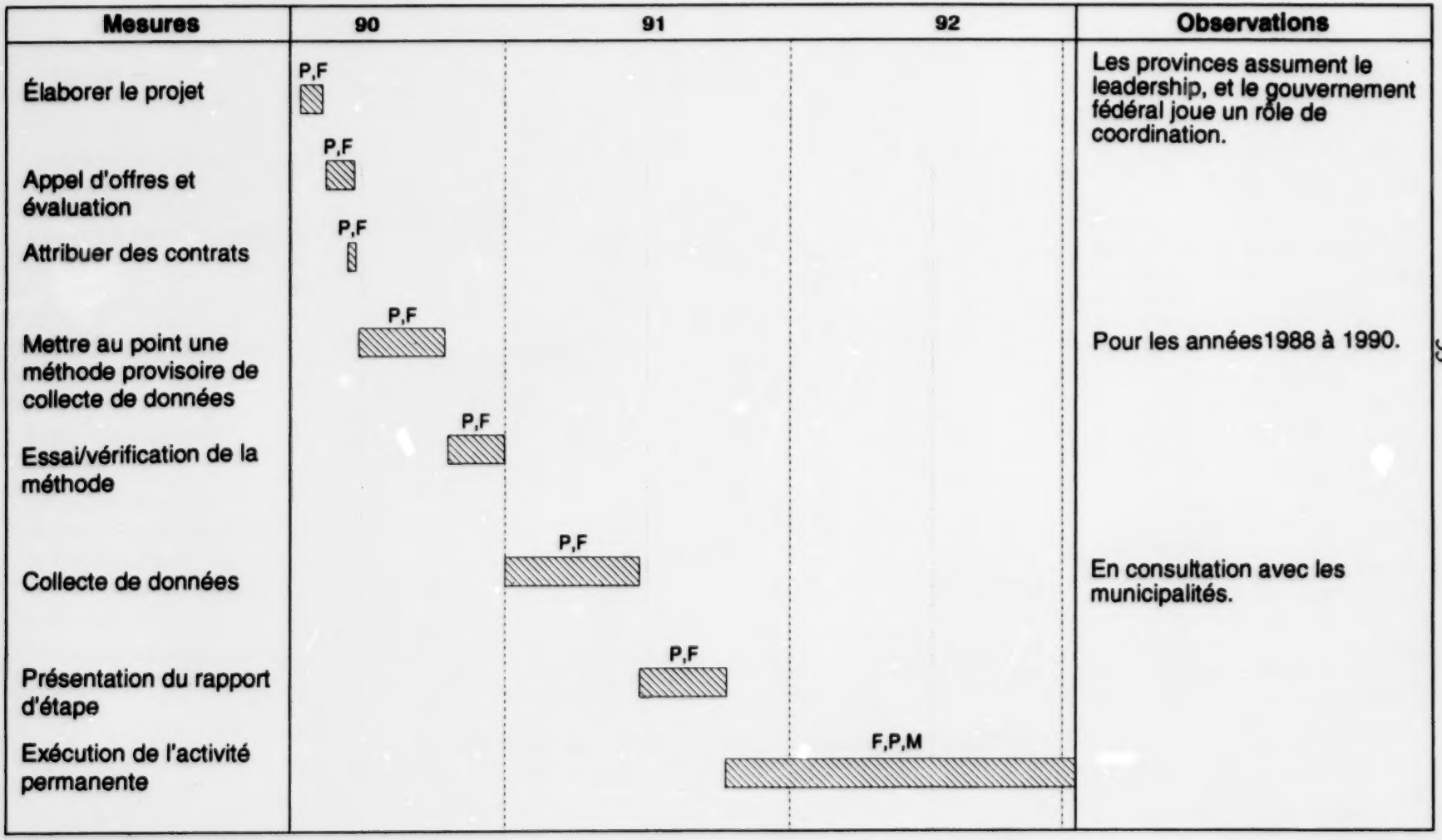
3. CONSULTATION DU GROUPE MULTIPARTITE

Objectif : Assurer une bonne représentation de divers groupes d'intérêt visés par la mise en oeuvre du protocole



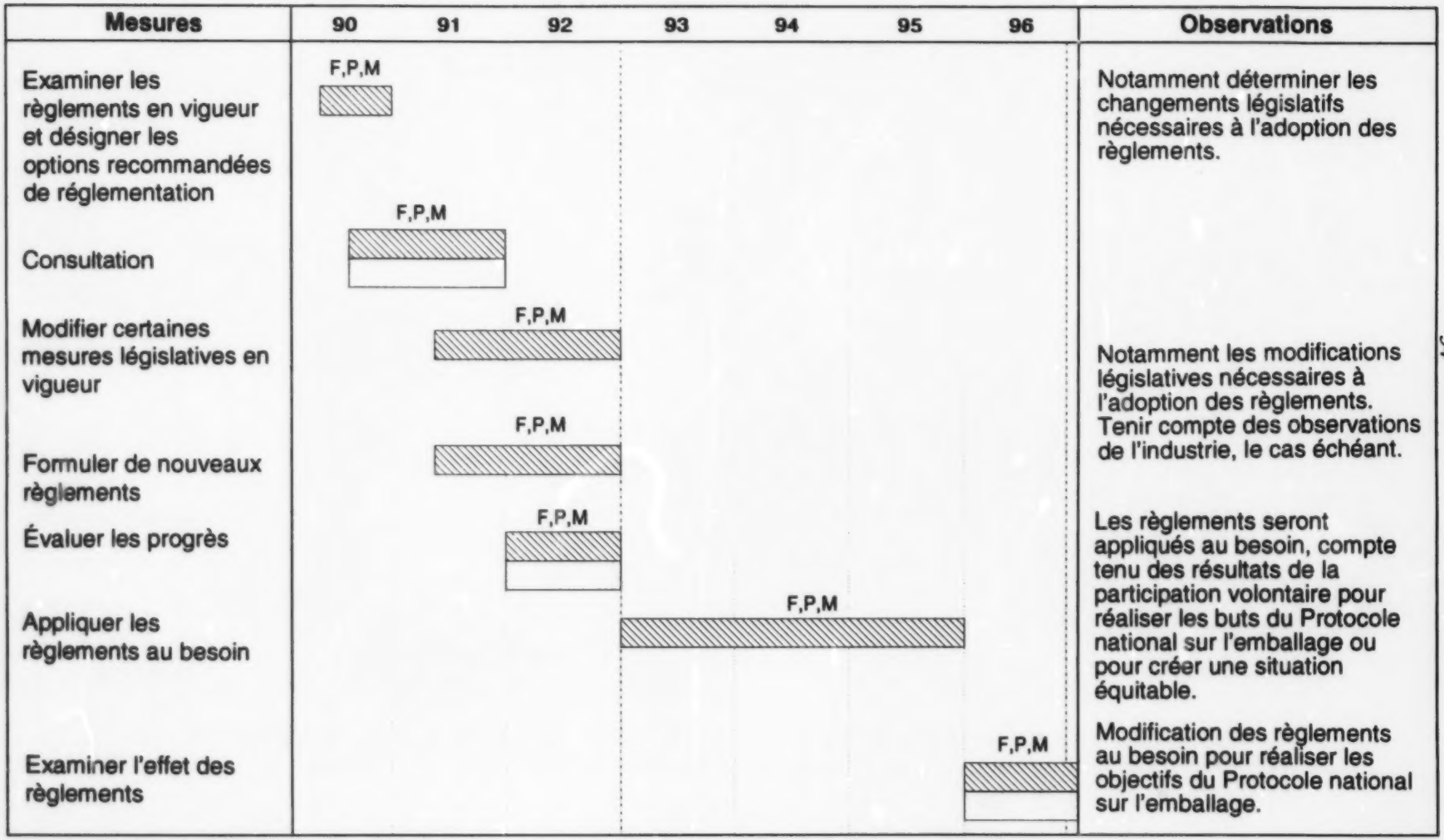
4. COLLECTE DES DONNÉES - SURVEILLANCE

Objectif : Établir une base qui permette de mesurer avec exactitude les progrès réalisés pour atteindre les objectifs; déterminer les secteurs qui offrent les meilleures possibilités de réduction



5. RÈGLEMENTS

Objectif : Établir la réglementation nécessaire à la réalisation des buts du Protocole national sur l'emballage



6. CODE CANADIEN DE BONNES PRATIQUES D'EMBALLAGE

Objectif : Conseiller l'industrie sur la conception des produits et sur le choix de la conception des emballages

Mesures	90	91	92	Observations
Établir un groupe de travail				L'industrie est consultée pour la première étape de l'élaboration du code, sous l'égide du gouvernement fédéral.
Élaborer le mandat	F			Le code doit établir des priorités et des normes pour le choix et la conception de l'emballage par secteur industriel.
Établir un projet de code				À l'échelle nationale, le code doit fournir des directives et des précisions en ce qui concerne les caractéristiques environnementales de l'emballage.
Consulter le groupe multipartite				
Élaborer et adopter le code définitif		F		Le gouvernement fédéral se charge de rédiger la version définitive du code, en consultation avec l'industrie. Le groupe multipartite peut modifier le code à mesure qu'il reçoit de nouvelles informations provenant de la collecte des données, de l'établissement des profils d'incidence environnementale et d'autres études, en consultation avec l'industrie.

Gouvernement : fédéral-provincial, sauf pour les indications suivantes : F = fédéral; P = provincial; M = municipal

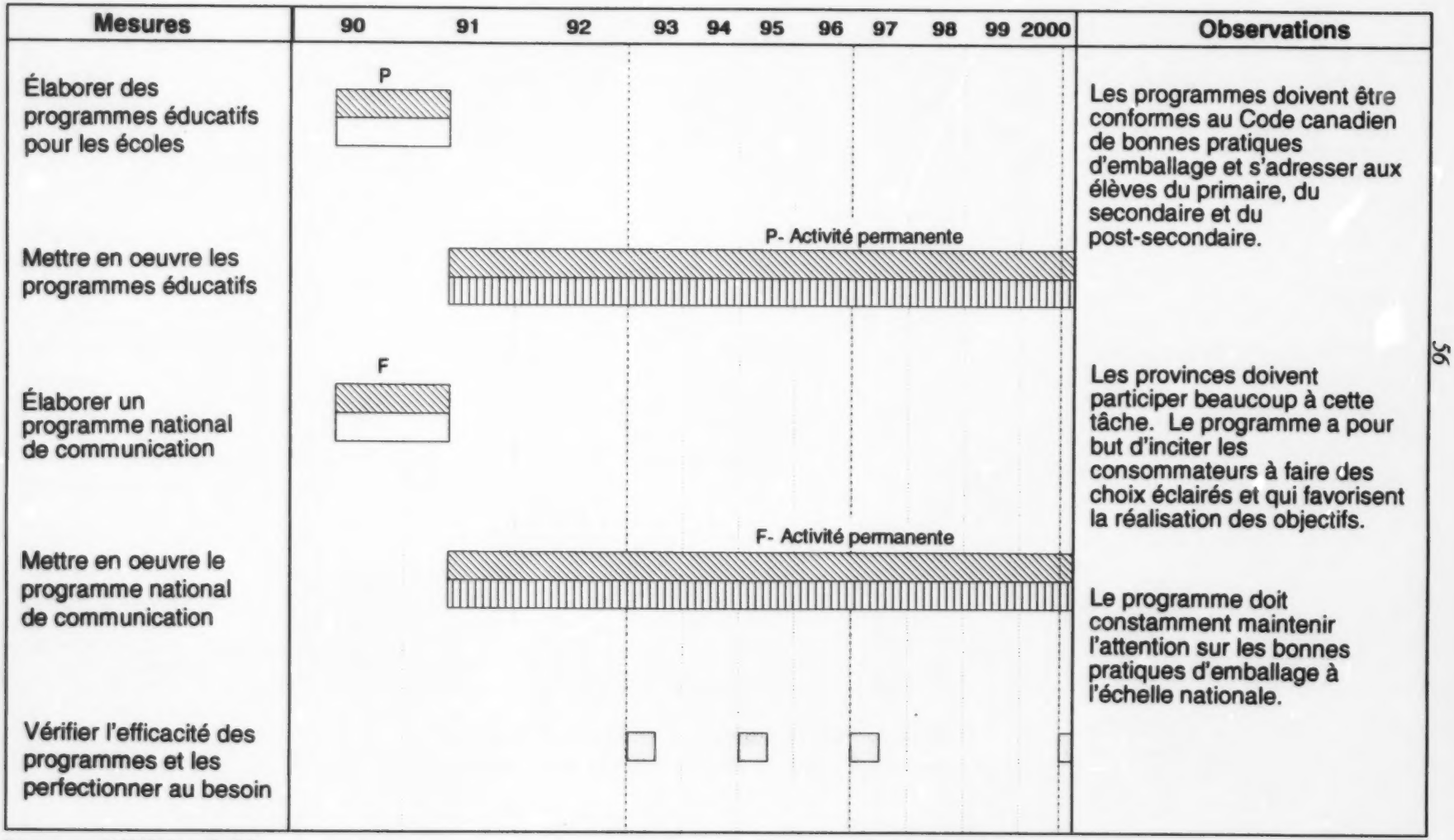
Industrie

Groupe multipartite

Organismes non gouvernementaux

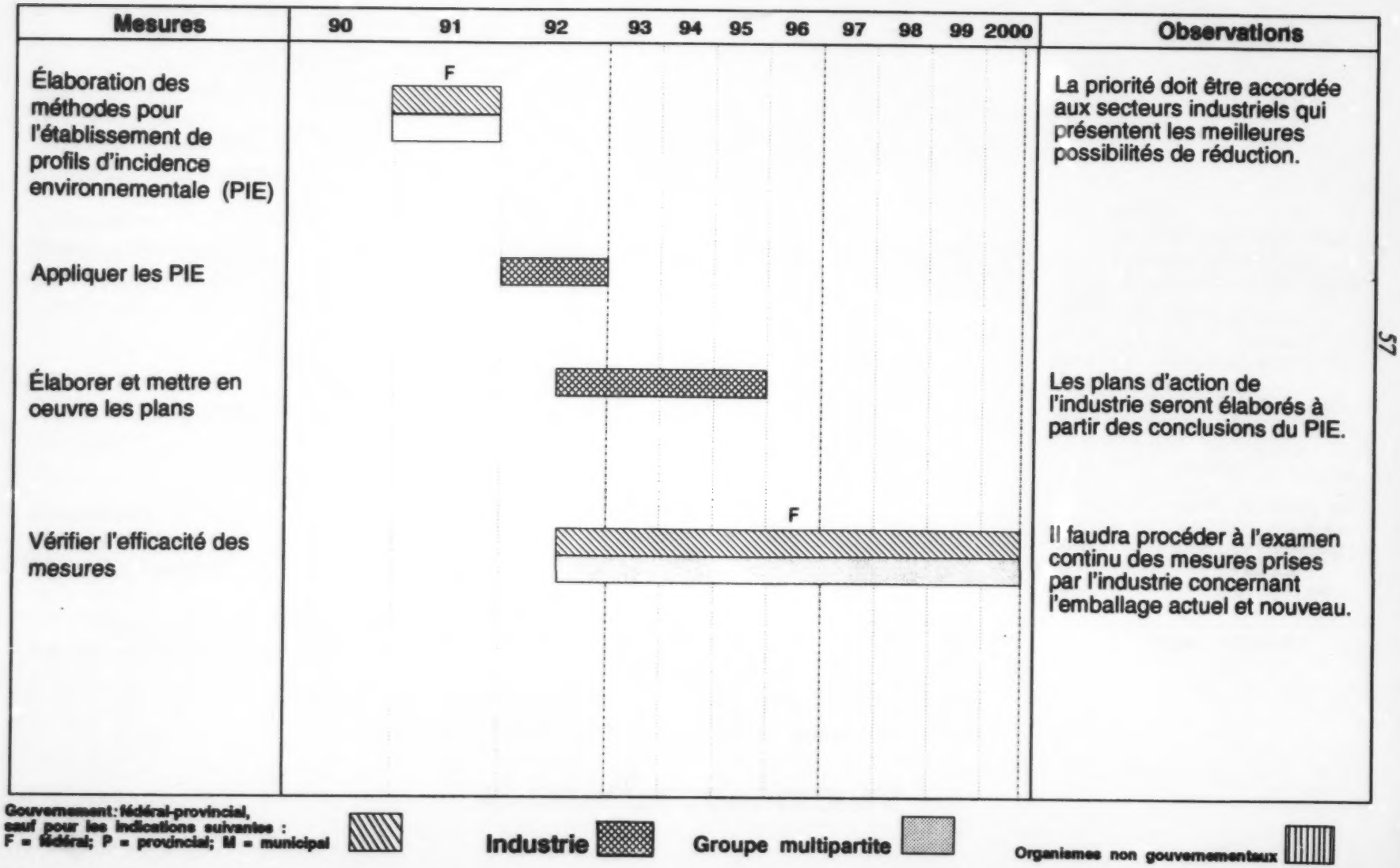
7. PROGRAMME DE COMMUNICATION

Objectif : Faire connaître à tous les Canadiens les fonctions de l'emballage et son incidence sur l'environnement



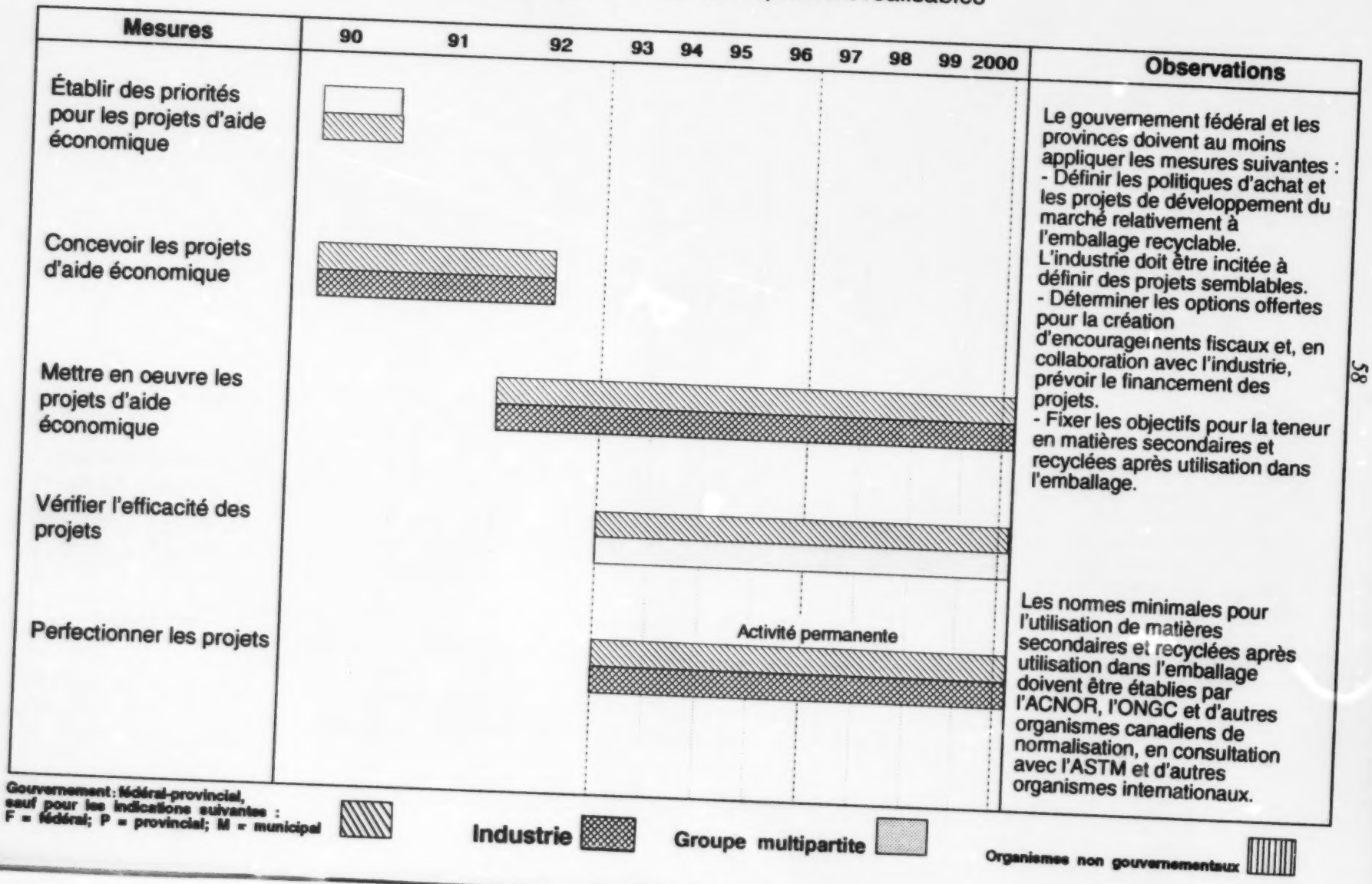
8. PROFILS D'INCIDENCE ENVIRONNEMENTALE

Objectif : Définir et minimiser l'incidence environnementale de la production, de l'utilisation et de la gestion de l'emballage



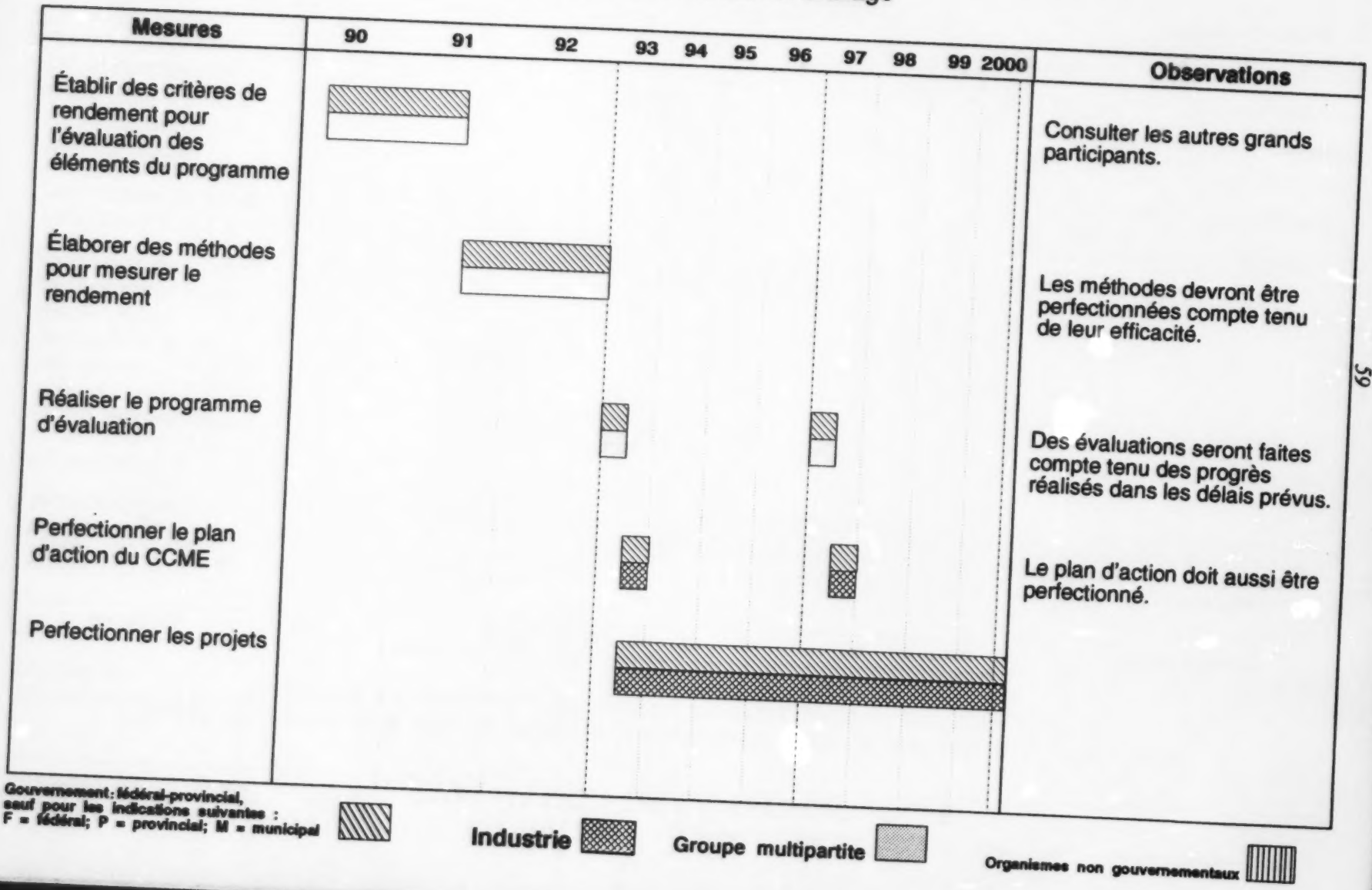
9. OUTILS ÉCONOMIQUES

Objectif : S'assurer que les buts du Protocole national sur l'emballage sont économiquement réalisables



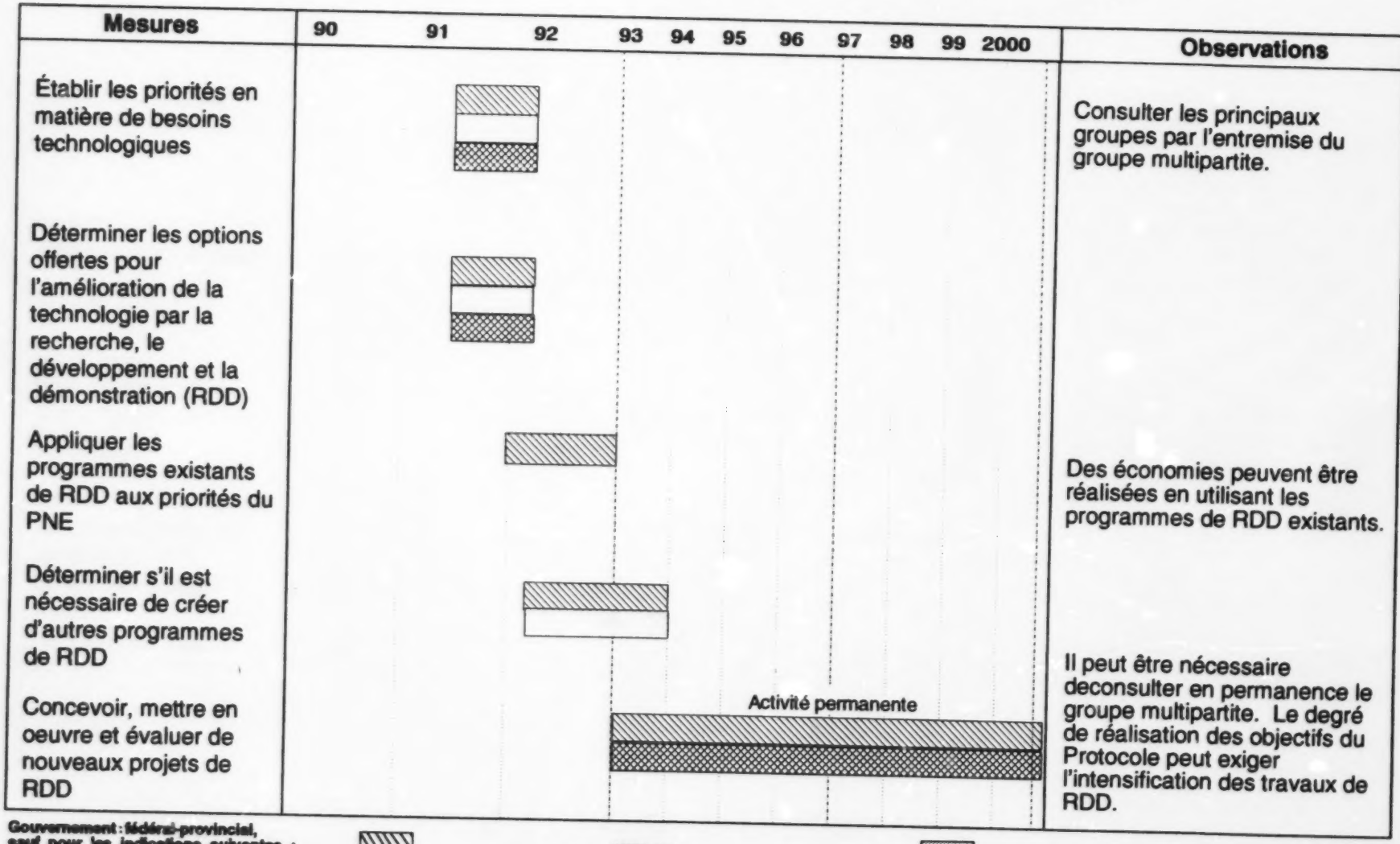
10. ÉVALUATION DU PROGRAMME

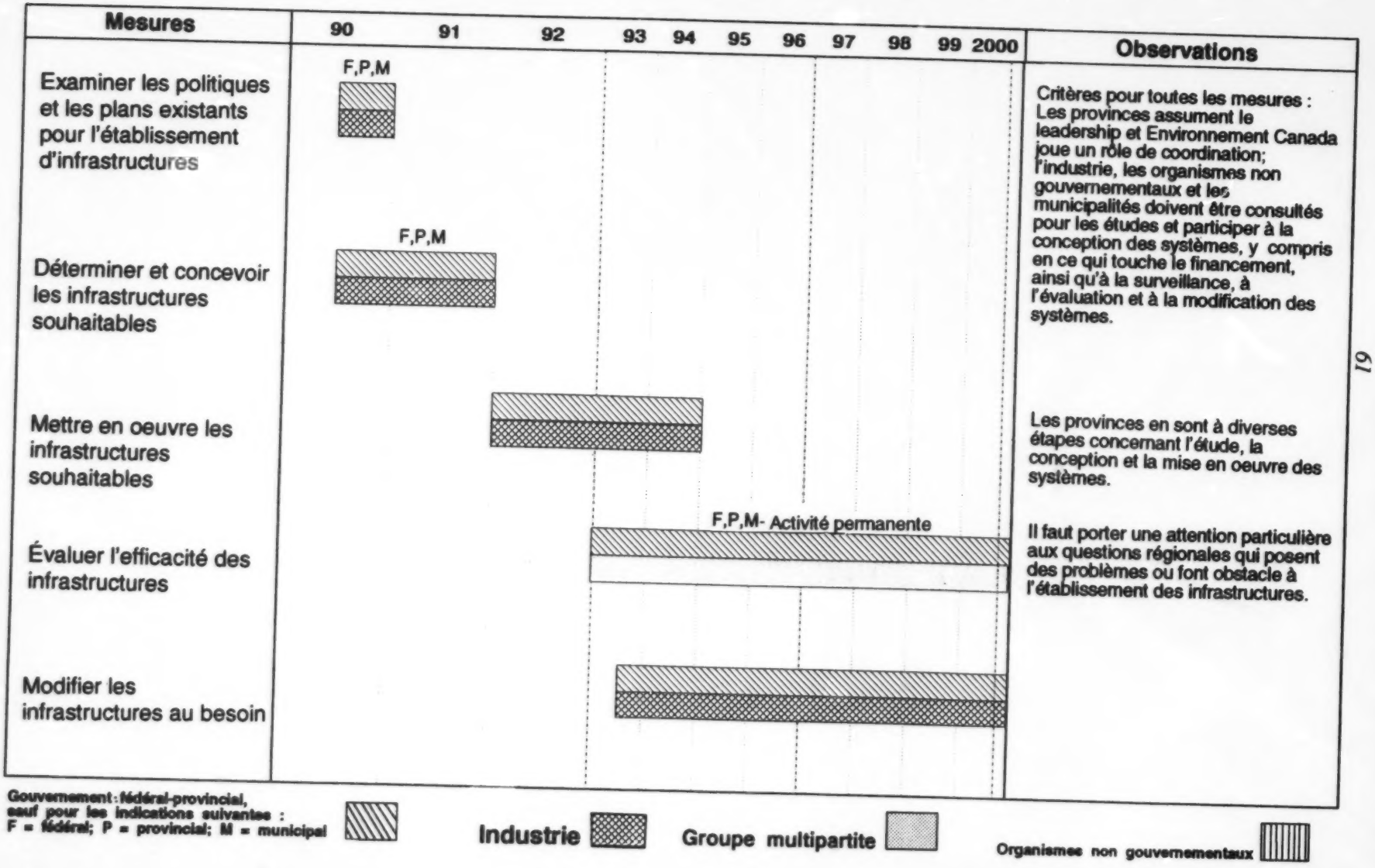
Objectif : Voir à la réalisation des buts du Protocole national sur l'emballage



11. ÉVALUATION DE LA TECHNOLOGIE

Objectif : S'assurer de la mise au point, de la disponibilité et de l'application de la technologie nécessaire à la réalisation des buts du Protocole national sur l'emballage



12. INFRASTRUCTURES POUR LE RÉEMPLOI ET LE RECYCLAGE

Objectif : Voir à la mise en oeuvre efficace de systèmes qui permettent le réemploi et le recyclage de l'emballage